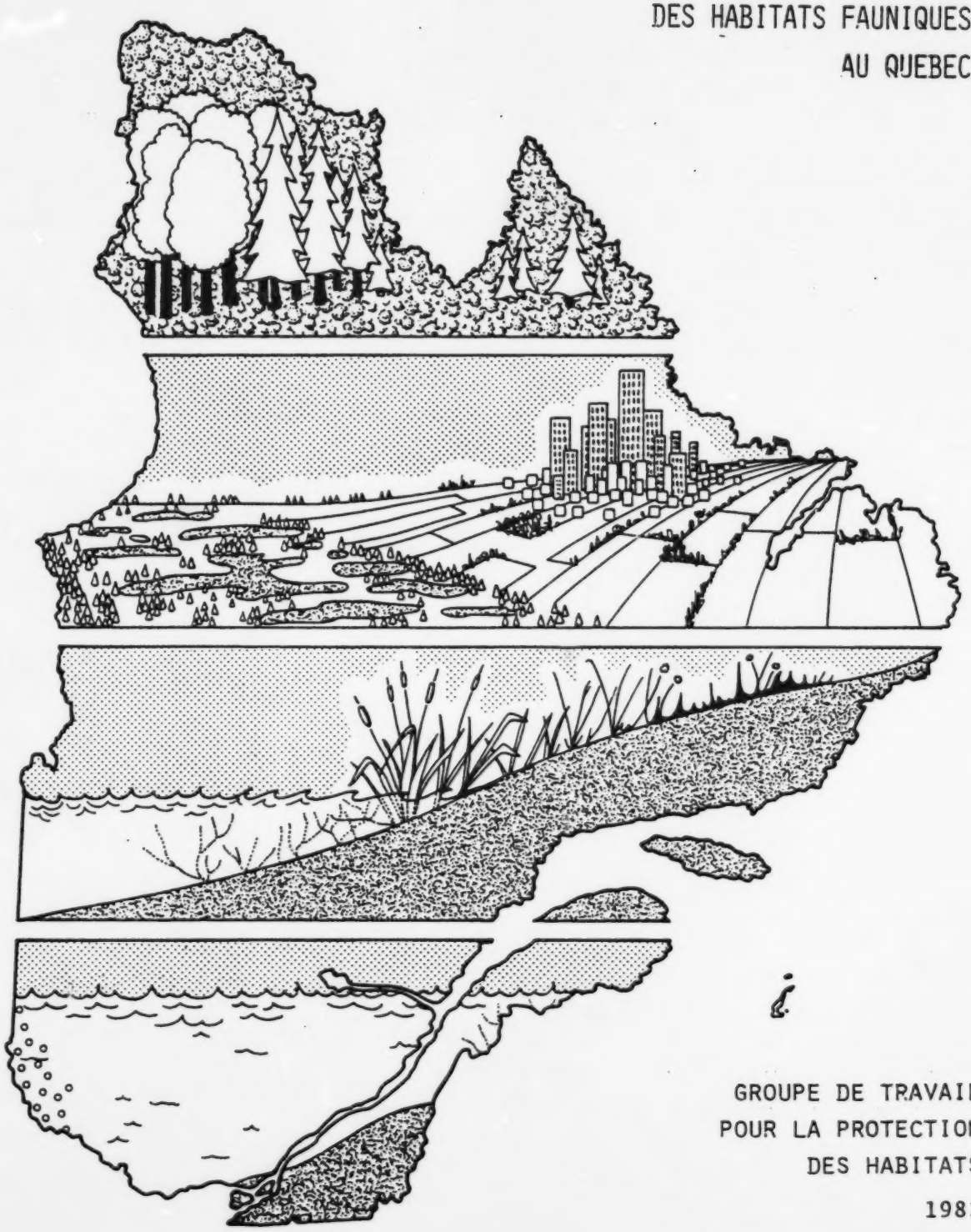
VERS UNE PROTECTION DES HABITATS FAUNIQUES AU QUEBEC



GROUPE DE TRAVAIL
POUR LA PROTECTION
DES HABITATS

1982

Gouvernement du Québec
Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche
Direction générale de la faune

TABLE DES MATIERES

	PAGES
INTRODUCTION	1
PRINCIPES DIRECTEURS EN MATIERE DE PROTECTION D'HABITATS	4
A. Buts à poursuivre	4
B. Définitions	5
C. Protection nécessaire	9
LA FAUNE: UNE RESSOURCE NATURELLE IMPORTANTE	10
LES ACTIVITES D'ALTERATIONS D'HABITATS ET LEURS REPERCUSSIONS SUR LA FAUNE	14
A. Le drainage, la canalisation et l'endiguement	14
B. Les modifications du couvert forestier	15
C. Le remblayage	16
D. La production et le transport d'énergie	17
E. La manipulation des débits et niveaux d'eau	18
F. La voirie	19
G. Les rejets de déchets	19
H. L'utilisation des produits chimiques	20
I. La villégiature et la récréation	21
J. L'exploitation minière	22
K. Le flottage du bois	23
L. La navigation commerciale	24
LES EXIGENCES DE LA FAUNE EN MATIERE D'HABITATS	25
A. En milieu forestier	26
B. En milieu ouvert	27
C. En milieu riverain	28
D. En milieu pélagique	29

LES MOYENS 30

A. Les moyens actuels de protection 30
B. Aperçu des moyens de protection hors Québec 42
C. Les moyens envisagés 56

RECOMMANDATIONS 70

A. Actions gouvernementales 70
B. Actions ministérielles 72

INTRODUCTION

Un habitat de qualité est une condition sine qua non à la survie des populations fauniques. Ce qui apparaît aujourd'hui comme une lapalissade, n'a pas toujours fait partie de la croyance populaire.

Si l'on se reporte au début du siècle, sauf en ce qui a trait à la mise en réserve de terres dont la vocation primaire était la protection de la faune et un certain contrôle de l'utilisation du milieu (Parc des Laurentides, Parc du Mont-Tremblant, Parc de la Gaspésie), les mesures pour assurer la conservation de la faune ont majoritairement eu trait, au Québec comme ailleurs, à la protection des animaux eux-mêmes. C'est ainsi que sont apparues des réglementations relatives à l'exploitation de la ressource par la chasse, la pêche et le piégeage sans que l'on sente le besoin de souligner la nécessité de protéger également l'habitat faunique.

Cette lacune devenait perceptible peu à peu chez nous dans la deuxième moitié du siècle. Avec les modifications que l'homme apportait à son environnement, il devenait chaque jour plus clair que le rythme soutenu de nos pertes d'habitats était une menace majeure sinon la plus grande pour la survie de la faune. Cette situation s'expliquait principalement du fait que les politiques de développement des différents intervenants étaient avant tout sectorielles négligeant trop souvent l'interdépendance de nos ressources.

En contrepartie d'un tel comportement dominateur des développeurs, on remarquait une conscientisation plus accentuée du public dans les années '70 à la faveur de grands débats publics autour de la valeur de notre milieu de vie et de l'apparition de la Loi sur la qualité de l'environnement. Fort d'un soutien populaire croissant, des associations professionnelles, des regroupements de citoyens et des sociétés diverses sans oublier la Fédération québécoise de la faune et le Conseil de la faune exhortaient l'Etat à s'impliquer davantage dans la protection des habitats. Cette préoccupation englobait bien sûr les espèces gibier mais aussi de plus en plus les autres composantes de la faune qui ne sont pas exploitées.

Conscient des lacunes de la présente législation face aux menaces qui pèsent sur notre faune et mettent en péril les retombées économiques qui y sont rattachées, le Ministre du Loisir, de la Chasse et de la Pêche s'engageait résolument il y a quelques temps, à modifier la situation actuelle et à s'assurer que la conservation de la faune dont il a la responsabilité engloberait également la protection des habitats. Cette action rejoignait d'ailleurs parfaitement le mouvement d'implantation de programmes de protection d'habitats fauniques déjà amorcé ailleurs, notamment, aux Etats-Unis et dans plusieurs provinces canadiennes dont l'Alberta, la Colombie Britannique, la Saskatchewan et le Manitoba.

La conservation de la faune, pour la jouissance des générations présentes et futures ainsi que pour le maintien des retombées importantes dans l'économie du Québec, nécessite des moyens pour assurer efficacement la protection des habitats fauniques. Il est impératif que l'Etat possède de tels

moyens, sinon, le milieu naturel risque d'être amputé et de souffrir d'une détérioration de ses habitats fauniques à cause du développement privilégié des autres ressources et du territoire, et de l'utilisation unisectorielle des terres publiques et privées.

PRINCIPES DIRECTEURS EN MATIERE DE PROTECTION D'HABITATS

A. Buts à poursuivre

Il serait illusoire d'escompter que le MLCP puisse à lui seul sauvegarder les habitats fauniques. A tout le moins, doit-il convaincre ses partenaires que tous ont à gagner à miser sur la conservation et, en tant que gestionnaire de la faune du Québec, veiller à ce que personne ne mette en péril ou n'amoindrisse la qualité de la ressource dont il est le gardien. A ce titre, il doit:

- obtenir la reconnaissance que la faune est une ressource renouvelable d'importance nationale qui doit être conservée et que la qualité de l'habitat est une condition sine qua non à la perpétuation des populations animales et au maintien de niveaux convenables;

- veiller à ce qu'aucune espèce animale ne puisse être un jour mise en danger au Québec à cause d'une détérioration inconsidérée de son habitat;

- expliquer clairement quels sont les habitats au maintien ou à la croissance des populations fauniques et ce qui doit être fait pour en assurer la perpétuation;

- stopper l'hémorragie des pertes d'habitats dans les secteurs où les détériorations sont les plus évidentes et les plus pressantes. La proximité des zones de concentration humaine est à privilégier surtout si l'on considère que la conservation n'est pas une fin mais un moyen et qu'elle n'est pas souhaitée avant tout pour la faune elle-même mais plutôt pour la jouissance que peuvent en retirer les générations actuelles et futures;

- faire en sorte que le public et les intervenants reconnaissent la valeur de certains habitats particulièrement riches et la nécessité de leur conservation à long terme;

- promouvoir les modalités d'une concertation intersectorielle dans toute action pouvant affecter les habitats fauniques dans les programmes de développement socio-économique;

- favoriser la mise en valeur la plus large possible des habitats de la faune et maximiser les bienfaits que peuvent en retirer les propriétaires fonciers et les utilisateurs de la faune et des autres ressources.

B. Définitions

Il est bon de souligner au départ que le MLCP ne peut ni ne veut protéger tous les habitats. Aussi, pour clarifier davantage la situation, est-il nécessaire d'amener les définitions suivantes:

a. Habitat

Au sens courant, un habitat faunique est un lieu habité par une espèce ou une population animale à l'état naturel.

Etant donné qu'à peu près partout on peut signaler la présence d'une ou de plusieurs espèces, on pourrait vite conclure que l'omniprésence de l'habitat élève tout le Québec au rang de Grand-Habitat-à-protéger et le MLCP à celui d'Inquisiteur.

Tant s'en faut, on doit reconnaître qu'à cause de la tolérance des espèces et de la plasticité de leur distribution, peu d'éléments sont indispensables à la faune et peu de types de lieux lui sont essentiels.

b. Habitat essentiel

Un habitat essentiel est un habitat dont la présence est indispensable à la faune.

Ceci revient à dire que sa disparition entraîne à plus ou moins long terme la disparition de la population qui y est présente. On en retrouve deux types:

i) Habitat critique

Il s'agit d'un habitat, d'une espèce rare, me-

nacée ou en danger d'extinction.

Puisqu'il s'agit d'espèces dont les effectifs sont très réduits, la distribution restreinte et la survie chancelante, il devient de première nécessité de poser tous les gestes nécessaires à leur préservation. La sauvegarde des rares habitats où l'on peut les retrouver est par conséquent essentielle à leur survie. Un exemple d'habitat critique nous est donné par les dunes des îles de la Madeleine qui abritent la nidification du pluvier siffleur.

ii) Habitat capital

Nous entendons sous le vocable d'habitat capital, un habitat jouant de façon permanente ou temporaire un rôle déterminant dans le maintien ou le développement d'une population.

A première vue, on pourrait y percevoir une notion plus floue que celle d'un habitat critique. Précisons qu'il s'agit de tous les lieux dont la faune a obligatoirement besoin, que ce soit à longueur d'année ou durant une période réduite. Cet aspect capital est lié aux besoins spécifiques de l'animal qui sont soit d'ordre énergétique (alimentation, thermorégulation, locomotion) soit d'ordre comportemental, souvent relié à la reproduction (fidélité au site, migration et colonialité).

Encore une fois, on pourrait alléguer que chaque espèce sinon chaque population a ses habitats capitaux. Pour ne pas être taxés de conservationnalistes avides, nous limitons le sens d'habitats capitaux aux seuls lieux de concentration faunique. Il peut s'agir soit de lieux de confinement i.e., les lieux où la faune est obligée de se réfugier en certaines périodes difficiles, soit de lieux de rassemblement i.e., là où les animaux sont réunis pour une activité vitale (reproduction, alimentation et migration). Les meilleurs exemples de ces lieux de concertration sont les ravages de cerfs et les frayères.

c. Sites particuliers

Parce qu'un habitat est essentiel, il ne faut surtout pas croire qu'il est exceptionnel ou unique. Bien au contraire, bon nombre de lieux apparamment humbles (exemple: ravage de Luskville, frayère d'un étang sans nom, marais de Pointe-au-Père) n'en demeurent pas moins essentiels à la survie des populations ou de communautés locales et à ce titre, méritent d'être protégés.

Même s'il est commode de conceptualiser un type d'habitat essentiel et de lui réserver une protection qui satisfasse la majorité des exemplaires correspondant à ce concept, il est facile d'imaginer que le MLCP puisse vouloir protéger un lieu précis, essentiel ou non, parce qu'il est:

- singulièrement riche au plan productivité ou diversité faunique;

- rare à l'échelle nationale ou régionale;

- représentatif d'un type d'habitat faunique;

- nécessaire à une population exigeant des conditions climatiques de végétation.

A cause de l'élément ponctuel que représente chacun de ces lieux précis, nous désirons donc les considérer à part des habitats essentiels et les regrouper sous le vocable de sites particuliers.

C. Protection nécessaire

De par leur caractère indispensable aux populations fauniques, les habitats essentiels nécessitent une protection obligatoire. Il ne saurait être question d'assurer la protection des habitats de la faune sans miser d'abord sur la protection des habitats essentiels. La faune dépend au premier chef de ces habitats et leur protection doit couvrir l'ensemble des habitats essentiels si l'on veut vraiment que l'action soit efficace. En perdre 50%, 30% ou 10% revient à une perte équivalente des populations fauniques.

Quant aux habitats particuliers, il faut plutôt songer à une action ponctuelle et procéder à une analyse de chaque cas au mérite. On ne peut parler ici de la protection de l'ensemble des cas particuliers mais plutôt de ceux présentant le plus d'intérêt.

LA FAUNE: UNE RESSOURCE NATURELLE IMPORTANTE

Pour bien comprendre l'importance économique de la ressource faune, il est nécessaire de brosser un tableau de la faune associée aux milieux forestier, ouvert, riverain et pélagique (figure 1) et d'établir la valeur économique de ces milieux, valeur représentée par l'évaluation des dépenses engagées dans l'utilisation de la faune (figure 2).

Le milieu forestier, composé de la taïga et des forêts conifériennes et feuillues, occupe 71% du territoire québécois et abrite 7 espèces d'amphibiens et de reptiles, 129 espèces d'oiseaux et 24 espèces de mammifères. Les dépenses annuelles globales générées par la présence de cette faune en milieu forestier est évaluée à 107,8M$*.

Le milieu ouvert (toundra, territoires agricole et urbain) consitue environ 21% de la superficie totale du Québec. Ce milieu héberge 62 espèces d'oiseaux et 20 espeèces de mammifères qui engendrent des dépenses annuelles de l'ordre de 81,1M$.

Le milieu riverain, milieu de transition entre les domaines aquatique et terrestre, est constitué par la zone humide et la zone sèche. La limite inférieure de la zone humide correspond, dans le cas des zones à marée, à la limite des basses eaux extrêmes annuelles ou, dans le cas des zones sans marée, à l'isobathe 2m. La limite supérieure de la zone sèche correspond à la limite supérieure de la plaine inondable

---

* M$: millions de dollars

Figure 2 Dépenses engagées dans l'utilisation de la faune au Québec

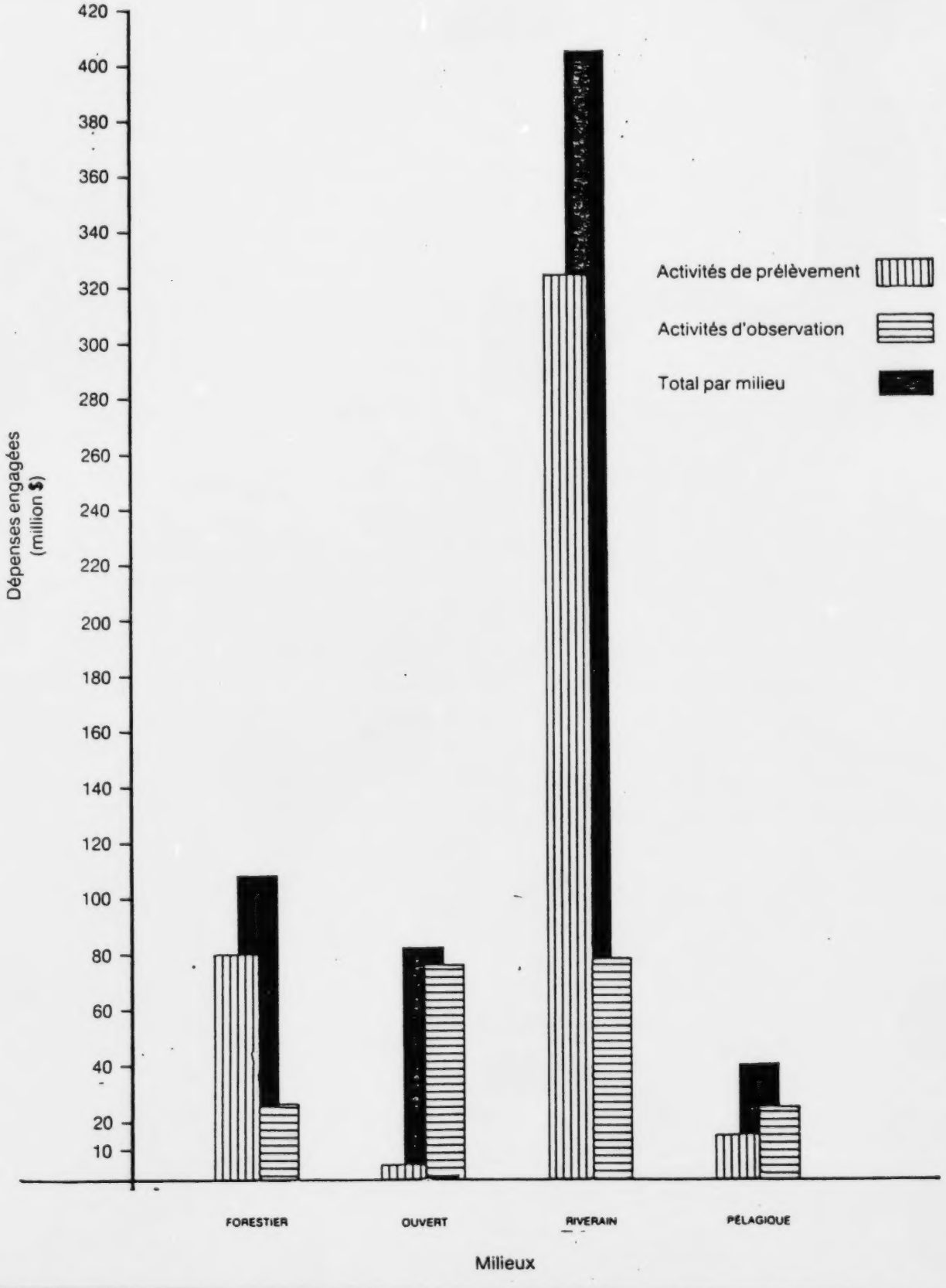
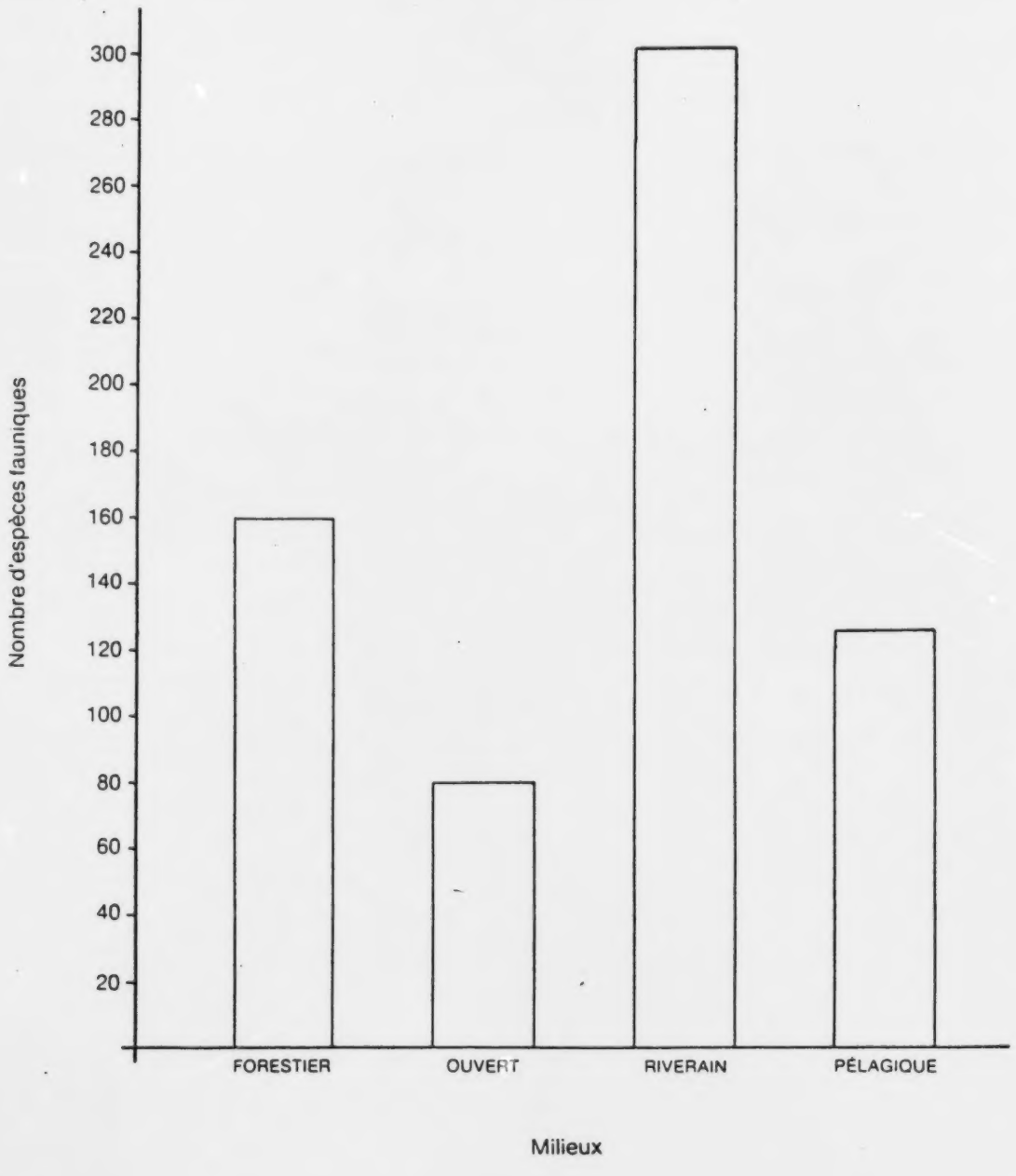


Figure 1 Diversité faunique des milieux



ou, dans le cas où la plaine est réduite ou inexistante, à une distance de l'ordre de 90 m en haut de la limite des hautes eaux. On associe à ce milieu quelque 102 espèces de poissons. Ce dernier incluant une portion du domaine terrestre, on y retrouve également 19 espèces d'amphibiens et 8 espèces de reptiles, soit 80% de toutes ces espèces au Québec. La richesse faunique de ce milieu est aussi montrée par la présence de 149 espèces d'oiseaux et 22 espèces de mammifères. Le plus riche en terme de diversité et le plus productif, le milieu riverain est aussi celui qui entraîne le plus de dépenses dans l'utilisation de la faune: 404,1 M$.

Le milieu pélagique correspond aux parties des plans d'eau dont la profondeur est supérieure à 2 mètres. On associe à ce milieu 81 espèces de poissons, 23 espèces d'oiseaux et 20 espèces de mammifères marins. Quelque 41,7 M$ sont dépensés dans l'utilisation de la faune en milieu pélagique.

Au total, les dépenses engagées dans l'utilisation de la faune au Québec en 1980 étaient de 634,7 M$. La faune est donc une ressource naturelle importante dans l'économie québécoise.

LES ACTIVITES D'ALTERATIONS D'HABITATS ET LEURS REPERCUSSIONS SUR LA FAUNE

Une utilisation plus rationnelle de l'environnement soumis à des sollicitations toujours plus grandes passe obligatoirement par la définition de buts à atteindre et des moyens pour y parvenir. Une étape importante dans l'identification des moyens doit être l'évaluation des répercussions sur la faune des différentes activités d'altérations d'habitats. Chacune de ces altérations modifie l'environnement en provoquant, le cas échéant, des conséquences nuisibles ou favorables sur le milieu et ses capacités de production.

A. Le drainage, la canalisation et l'endiguement

Le drainage des terres a débuté lentement au Québec et jusqu'à la fin des années 1960, on note une faible progression des superficies de sol drainé. Du début des années 1970 jusqu'en 1976, le nombre de travaux s'accentue sensiblement. En 1976, le ministère de l'Agriculture énonce sa volonté de faire passer le creusage et le redressement de cours d'eau de 1 300 à 3 400 km par année et de faire installer 30 500 km de drains souterrains annuellement à compter de 1977. La réalisation de cette politique se traduit par une augmentation importante des travaux mécanisés en milieu agricole dont l'ampleur atteint en 1979-80, 1 131 km de cours d'eau creusés et l'installation de 29 715 km de drains souterrains. Outre la canalisation et le posage de drains souterrains pour l'assèchement des sols en vue d'une récupération ou d'une

augmentation de la productivité, on fait face à des travaux d'endiguement dans la plaine de débordement du Saint-Laurent. D'autres projets de même nature sont à l'étude pour différents secteurs du Québec mais nous ne connaissons pas avec précision les endroits, l'ampleur et l'échéancier prévu pour la réalisation de ceux-ci.

En milieu riverain, le drainage souterrain, la canalisation et l'endiguement ont pour effet de réduire la superficie des terres recouvertes d'eau en permanence ou pendant certaines périodes et de transformer un écosystème aquatique ou semi-aquatique en écosystème terrestre. Ces aménagements augmentent l'érosion, la pollution de l'eau, les risques d'inondation à l'échelle d'un bassin hydrographique et tendent à diminuer les débits d'étiage. Les effets de cette transformation du milieu sur les communautés fauniques sont multiples et rarement bénéfiques: modification ou destruction complète de l'habitat de certaines espèces de poissons, d'amphibiens, de sauvagine et d'animaux à fourrure.

B. Les modifications du couvert forestier

Les modifications du couvert forestier résultent de la nature même de la forêt; le caractère renouvelable de cette ressource naturelle permet en outre qu'on puisse y extraire annuellement un volume équivalent à l'accroissement annuel; d'autres travaux d'aménagement peuvent y être réalisés pour en ordonnancer la composition et la structure ou pour en augmenter le rendement.

Parallèlement à l'intensification de l'aménagement des forêts publiques et privées, la récolte d'une plus grande diversité d'espèces arborescentes, la modification des procédés d'exploitation, l'évolution vers une technologie de fibres, l'utilisation de matière ligneuse à des fins de productions énergétiques conventionnelles et l'utilisation de la biomasse forestière excédentaire à des productions énergétiques nouvelles sont autant d'activités et d'innovations qui nécessitent déjà ou nécessiteront, dans un avenir rapproché, l'utilisation supplémentaire d'une grande quantité de matière ligneuse ce qui engendrera, directement ou indirectement, des modifications importantes du couvert forestier actuel.

A l'exception de certaines espèces, tel que le caribou, qui ne peuvent supporter des modifications du couvert forestier, l'exploitation forestière peut souvent être bénéfique à la faune si elle respecte l'hétérogénéité de la forêt. Elle peut cependant s'avérer néfaste si elle ne suit pas des règles strictes de l'art, principalement en milieu riverain et dans les lieux de confinement du cerf et de l'orignal.

C. Le remblayage

La déposition de matériaux de toutes sortes sur les berges des lacs et rivières du Québec est un phénomène toujours présent. Depuis 15 ans, le problème reste le même et est toujours aussi pressant. A l'exception de grands travaux entrepris par des municipalités ou des ministères, l'empiètement sur les berges est avant tout un problème de propriétaires

riverains. Tous les secteurs du Québec ne sont pas affectés avec la même intensité mais le problème dans son ensemble est suffisamment sérieux pour qu'on le considère comme la troisième cause en importance de la détérioration de la qualité du Saint-Laurent.

Contrairement à d'autres perturbations sur le milieu qui modifient les stades de transition écologique, le remblayage implique une altération physique majeure détruisant sans retour les caractéristiques du milieu riverain et engendrant la disparition de toute la faune qui est associée à ce site.

D. La production et le transport d'énergie

Les principales sources d'énergie au Québec sont, par ordre d'importance: l'hydro-électricité, les centrales thermiques et les centrales thermo-nucléaires.

La production d'électricité provient actuellement de plus de 70 centrales hydro-électriques. On compte également 15 centrales thermiques et 1 réacteur nucléaire à Gentilly. La suspension des projets d'utilisation de l'énergie nucléaire précipitera certainement la réalisation d'un grand nombre de projets d'harnachement de rivières. Le réseau de transport d'énergie comprend, entre autres, plus de 6 500 km de lignes électriques à 735 KV.

Les problèmes causés à la faune par la production d'énergie se regroupent sous deux volets. D'une part la construction

et l'opération des centrales hydro-électriques, thermiques et nucléaires provoquent des impacts sur des populations fauniques généralement adjacentes à ces ouvrages et d'autre part le transport de l'énergie produite (lignes de transport de l'électricité) ou du combustible (gazoduc et oléoduc) peuvent affecter une multitude d'espèces fauniques et altérer plusieurs habitats compte tenu de la diversité des milieux traversés et des distances à parcourir.

E. La manipulation des débits et niveaux d'eau

Une activité importante quant au degré de transformation d'habitat est la construction d'ouvrages de retention des eaux (barrages et digues). On a inventorié à date plus de 9 450 de ces structures sur le territoire québécois. Si l'on fait abstraction des modifications d'habitats engendrées par la mise en place de ces structures, les altérations d'habitats qui se font sentir tant en amont (marnage) qu'en aval (variation des débits) sont essentiellement liées à leur mode d'opération.

Il y a de nombreuses conséquences potentielles de la manipulation des débits et cela, tant sur l'habitat que sur la faune elle-même. L'un des effets les plus importants sur l'habitat est certes la modification de la végétation aquatique et riveraine. L'érosion des rives entraîne de plus d'importantes modifications à la qualité de l'eau. Plus spécifiquement sur la faune, la manipulation des débits peut, entre autres, interférer avec la migration des poissons, chasser les géniteurs des frayères, emporter ou assécher les oeufs et/ou les alevins sur les frayères et inonder les nids des oiseaux qui nichent à proximité de l'eau.

F. La voirie

Un réseau routier provincial de quelque 60 000 km dont 2 000 km d'autoroutes, 18 000 km de routes principales et secondaires et quelque 120 000 ponts, viaducs et tunnels, permet la circulation de plus de 3 millions de véhicules. Il dessert ainsi le Québec habité et sa périphérie sans compter les réseaux routiers développés pour ou par les industries forestière et minière, et à des fins énergétiques. A chaque année, l'expansion du réseau provincial nécessite la construction de 400 à 500 km d'autoroutes et routes ainsi qu'une centaine de ponts. Quant au réseau de chemins de toutes catégories construits pour des fins d'extraction des ressources forestières, minières et énergétiques, on l'estime de 23 000 à 28 000 km. Le réseau forestier, quant à lui, s'accroît en moyenne de 400 km par année. Les réseaux routiers affectent l'ensemble des milieux car ils modifient et utilisent l'espace naturel. Les conséquences sont majeures lorsque l'extension des réseaux se fait ou nécessite l'empiètement sur des habitats fauniques essentiels; il s'ensuit une destruction physique et irrémédiable d'une partie de l'habitat de la faune aquatique, avienne et terrestre.

G. Les rejets de déchets

Le Québec, comme toute société industrialisée, produit des quantités énormes de déchets de toutes sortes. Bien que tous les milieux soient touchés par les rejets de déchets, ce sont les milieux pélagique et riverain qui constituent la "grande poubelle" de notre civilisation.

Les agglomérations urbaines rejettent chaque année autour d'elles plus de 3 milliards de tonnes de déchets solides et plus de 727 milliards de litres d'eaux usées. L'industrie exige aussi de l'habitat faunique un lourd tribu. L'industrie québécoise doit disposer quotidiennement de milliers de tonnes de déchets solides et de 5,5 milliards de litres d'eaux usées. La grande masse de déchets rejetée dans les eaux, sur terre et dans l'air et la toxicité de certains comptent parmi les facteurs les plus importants ayant amené le déclin de populations fauniques et de leurs habitats.

H. L'utilisation des produits chimiques

L'utilisation de pesticides (herbicides, insecticides, nématicides, rodenticides, acaricides et fungicides) au Québec en 1978 a été de plus de 1,6 millions de kg de matière active. A elle seule, l'agriculture en a utilisé 1,35 million de kg. Ces chiffres ne tiennent pas compte de l'utilisation des huiles comme solvants. S'ajoute à ce tableau une importante charge de matière nutritive provenant des engrais chimiques utilisés en culture (117 000 tonnes métriques en 1976).

Plusieurs de ces produits chimiques présentent des risques pour la faune soit par une intoxication directe, par l'accumulation de matières actives dans la chaîne alimentaire ou soit par la destruction des habitats fauniques. Une partie de ces produits entre directement dans le cycle de l'eau. Aux transformations du milieu aquatique correspond souvent

une transformation radicale de la faune présente. Contrairement au milieu terrestre, le milieu aquatique subit un vieillissement ou une eutrophisation accélérée. Par ailleurs, l'utilisation d'herbicides peut entraîner une perte de nourriture et de couvert, composantes essentielles aux qualités d'habitats des espèces fauniques terrestres.

I. La villégiature et la récréation

La villégiature qui ne s'est développée sur les terres publiques que depuis les années 60 est étroitement liée à la présence des plans d'eau. C'est près de ces lacs que se concentrent le plus d'équipements de plein air: 67% des plages publiques, 48,1% des rampes d'accès, 42,8% des quais et jetées et 43,6% des terrains de camping. On estime de plus à 125 000 le nombre de résidences secondaires près des lacs.

Tandis que la récréation a des effets surtout en regard du dérangement qu'elle amène aux individus en période de reproduction ou d'élevage, la construction de résidences secondaires entraîne avant tout la détérioration des rives naturelles et le rejet d'eaux usées dans les plans d'eau. L'artificialisation du milieu riverain se traduit par une diminution sensible de la densité et de la diversité de la faune associée à ce milieu, alors que la baisse de la qualité de l'eau peut être des plus néfastes aux populations de poissons.

J. L'exploitation minière

Le Québec détient une part importante de la production de plusieurs substances minérales à l'échelle canadienne et même à l'échelle mondiale. La valeur de la production minérale du Québec excluant les substances énergétiques totalisait 2,2 milliards de dollars et représentait en 1978, 20,7% de la production canadienne. L'industrie minière constitue de ce fait un des secteurs majeurs de l'activité et du développement économique du Québec.

Le Québec est aussi le premier producteur de tourbe au Canada avec 45% de la production canadienne. L'industrie québécoise de la tourbe est, de plus, en phase de mutation. Entre autres, la conjoncture économique et la crise énergétique actuelles confèrent à la tourbe un caractère très important sinon stratégique si l'on considère le potentiel de substitution de cette ressource aux sources énergétiques conventionnelles.

La réalisation de l'ensemble des travaux précédant la production et l'implantation des infrastructures de base induisent des altérations importantes dans le milieu naturel. L'exploitation proprement dite entraîne le rejet de déchets ayant comme conséquence directe une sévère altération ou une destruction totale d'habitats fauniques. Enfin, l'abandon d'une mine et surtout des déchets sans travaux de récupération et d'aménagement maintient non seulement les pertes subies mais contribue à perpétuer la dégradation du milieu par le ruissellement.

Les travaux d'exploitation de la tourbe proprement dits sont la source majeure des impacts sur le milieu lui-même et le milieu environnant. L'élimination de l'eau des tourbières par le drainage, la préparation du site par le déboisement et l'extraction de la tourbe elle-même modifient radicalement l'écologie des tourbières, y détruisant les habitats fauniques existants et empêchent, pendant la durée de l'extraction, toute possibilité de reconstitution du site.

K. Le flottage du bois

Le flottage du bois, bien que moins populaire qu'auparavant, est encore largement utilisé. En 1980, 30% du bois coupé sur les terres publiques au Québec a été transporté par flottage sur 32 rivières. Par cette pratique, 275 000 tonnes de matières en suspension sont laissées annuellement dans les eaux du Québec. Parmi les autres opérations inhérentes au flottage du bois, il y a la canalisation et le redressement de cours d'eau pour faciliter le passage des billes et éviter les risques d'embâcle. Le flottage nécessite aussi des aires de stockage qui peuvent être très importantes, couvrant parfois un plan d'eau d'une rive à l'autre sur plusieurs kilomètres de longueur.

Le flottage du bois contribue à une détérioration sensible du domaine aquatique. Cette détérioration est consécutive à la dégradation de la qualité de l'eau, aux modifications physiques des cours d'eau (lit et berges, débit) et aux impacts directs et indirects sur la faune aquatique.

L. La navigation commerciale

Le fleuve Saint-Laurent est la principale voie intérieure de navigation utilisée et constitue un élément vital du réseau de transport canadien.

Si elle joue un rôle important pour l'économie du Québec et du Canada, la navigation maritime sur le Saint-Laurent n'est cependant pas sans influence sur les milieux pélagique et riverain. Le dragage de la voie maritime qui influence les jeux d'érosion et de dépôts, l'empiétement des infrastructures portuaires sur le milieu aquatique, les pertes d'hydrocarbures qui contribuent à la détérioration de la qualité de l'eau, et l'action des vagues des navires qui affectent les frayères de poissons, sont autant de facteurs qui perturbent la faune et son habitat. En plus de ces facteurs qui correspondent pour la plupart à des événements quotidiens, le risque d'accident maritime majeur et notamment de déversement de quantités importantes de pétrole et d'autres substances délétères pèse lourdement sur les milieux pélagique et riverain et sur la faune qui leur est associée.

LES EXIGENCES DE LA FAUNE EN MATIERE D'HABITATS

Pour qu'un animal puisse croître, subsister et se reproduire, il faut qu'il retrouve dans son habitat l'abri et la nourriture nécessaires à l'ensemble de ses besoins vitaux.

Alors que l'abri assure une protection contre les éléments, les prédateurs ou tout autre agent perturbateur, la nourriture doit se retrouver en quantité suffisante pour justifier les dépenses énergétiques nécessaires à sa recherche et en qualité adéquate pour assurer la satisfaction de l'ensemble des besoins physiologiques de l'animal. Enfin, l'eau et l'air doivent être d'une qualité suffisante pour ne pas interférer avec la santé des individus.

Si certaines fonctions peuvent être satisfaites sans trop de contraintes à l'intérieur du domaine vital, d'autres exigent pour leur satisfaction des conditions spéciales qui sont intrinsèquement dépendantes des caractéristiques bio-physiques d'un site donné. Puisque ces lieux présentent pour les populations un intérêt capital, que l'on peut facilement assimiler à celui de facteur limitatif, ils constituent pour nous des éléments essentiels au maintien des populations et notre identification des exigences de la faune y mettra un accent spécial.

Si nous choisissons de nous en tenir à ces seuls éléments essentiels correspondant avant tout à des lieux de concentration pour des fonctions vitales, c'est que nous sommes convaincus que la protection de ces éléments essentiels de l'habitat devrait assurer le maintien et la pérennité des populations fauniques. Une telle limitation n'est possible que si l'on accepte les trois postulats suivants:

- la qualité de l'eau et de l'air est adéquate pour assurer la santé des animaux aux divers échelons de la chaîne alimentaire. Il ne peut s'agir là d'une caractéristique d'un habitat en particulier mais plutôt d'une condition nécessaire pour tous les habitats de la faune. N'oublions pas que les normes pour l'eau potable ne sont bénéfiques que pour les humains, les animaux de zoos et les poissons d'aquarium. Ailleurs, les animaux se contentent d'une qualité "avant-traitement";

- les individus ont libre accès aux différents secteurs de leur domaine vital de telle sorte qu'ils sont capables de compléter toutes les phases de leur cycle vital. Le faible nombre de lieux essentiels implique donc qu'il n'y a pas de barrière à la libre circulation de la faune;

- les espèces menacées doivent être considérées comme une question qui transcende les divisions que nous avons fixées en terme de milieux et qui nécessite une solution qui leur soit indépendante.

Voyons maintenant pour chacun des milieux les composantes essentielles de l'habitat de la faune.

A. <u>En milieu forestier</u>

En milieu forestier, nous ne retenons que les lieux d'hivernage de nos grands ruminants. Dans le cas du cerf, il est nécessaire de préserver les ravages et de les aménager par des coupes particulières alors que pour l'orignal, les coupes doivent exclure des portions de forêt mature ($\pm$ 4%) qui servent ou pourraient servir de lieux de confinement.

Pour assurer le bien-être de l'ensemble de la faune, il faut de plus faire en sorte que les modifications du milieu se fassent sur de petites superficies et que les travaux de réhabilitation (reboisement, récupération de mines, etc...) visent avant tout la diversité spécifique si l'on ne veut pas que nos forêts deviennent de silencieuses rangées d'arbres.

Quant aux espèces nécessitant des conditions climaciques, il nous apparaît illusoire de tenter de les protéger sur l'ensemble du territoire québécois, notre action devant plutôt se limiter à des sites particuliers gérés prioritairement pour la faune et aux peuplements mûrs laissés dans le milieu riverain et les lieux de confinement de l'orignal.

B. En milieu ouvert

Nous retenons comme habitats essentiels en milieu ouvert, les aires de vêlage et d'alimentation du caribou. Cette espèce étant particulièrement vulnérable à un changement de son habitat, il faudra s'assurer que nous aurons des endroits inviolés sur des superficies suffisamment grandes pour y maintenir des populations en santé. Ces lieux devraient être d'ailleurs hautement bénéfiques aux autres espèces de la toundra.

Dans le cas des lieux artificiels, même si nous n'avons pas défini d'habitats essentiels, il y a lieu d'amener des améliorations à la situation actuelle. Ainsi, il faudrait imbriquer davantage les boisés dans le tissu urbain et favoriser les plantations ornementales plurispécifiques qui sont les plus attrayantes pour la faune et principalement les oiseaux. En territoire agricole, il faudrait encourager le maintien des

lisières boisées et des petits boisés de ferme non d'abord pour égayer le paysage mais surtout pour permettre la survie des espèces de bordure qui utilisent le milieu ouvert comme lieu d'alimentation et la lisière boisée comme abri ou lieu de reproduction.

C. En milieu riverain

Si nous avons associé à ce milieu 45% des espèces fauniques, il y a plus d'une espèce sur deux qui en dépend à l'une ou l'autre étape de sa vie. Cette richesse résulte de la nature même du milieu constitué par l'écotone "terre-eau" et au dynamisme dans le temps et l'espace qu'on y rencontre. C'est pour cette raison qu'on y retrouve un très grand nombre de concentrations fauniques (ex: frayères, colonies d'oiseaux et aires de migration).

Puisque les zones sèche et humide sont si interdépendantes, il nous apparaît nécessaire d'apporter aux deux parties de ce milieu riverain une protection qui assure le maintien de l'hétérogénéité naturelle du milieu et une réduction des perturbations à leur strict minimum.

Pour ces raisons, le milieu riverain constitue dans son ensemble un habitat essentiel pour la faune. Il apparaît nécessaire que ce milieu jouisse d'une attention à la mesure de sa qualité et qu'en conséquence n'y soient tolérées que les actions d'envergure qui ne peuvent prendre place à d'autres endroits. Nous songeons entre autres aux accès publics à l'eau, aux assises de ponts, aux ports et aux marinas. Quant aux autres activités, elles devraient être possibles à l'unique condition de ne pas

entraîner une perte de productivité faunique de ce milieu. Hormis pour des motifs se situant dans la ligne de pensée citée plus haut, le milieu riverain devrait jouir d'un respect tel que ses caractéristiques se perpétuent pour le plus grand bien de la faune et de ses utilisateurs.

D. En milieu pélagique

En milieu pélagique, nous ne retiendrons comme habitats essentiels que les aires de reproduction. Il peut s'agir de frayères dans le cas des espèces de poissons associées au milieu pélagique ainsi que des aires de mises bas et d'élevage des mammifères marins.

La protection de ces lieux devraient tenir compte bien sûr des activités susceptibles d'altérer ces habitats mais aussi celles qui menacent la tranquilité des individus dans une période aussi cruciale de leur cycle vital.

LES MOYENS

La faune, ressource nationale renouvelable, doit être conservée pour la jouissance des générations présentes et futures. Le gouvernement en a donné le mandat au ministre du MLCP.

Compte tenu que la perte d'habitats essentiels est actuellement la plus grande menace à la conservation de cette ressource et considérant l'importance économique de son utilisation, il y a lieu de savoir si l'Etat québécois possède actuellement les moyens requis et efficaces pour protéger les habitats fauniques. Cette matière a-t-elle déjà été considérée par le législateur? Les moyens légaux existants sont-ils adéquats? Les mesures incitatrices ou autres initiatives sont-elles efficaces pour protéger de façon significative l'ensemble des habitats fauniques? Un des buts du présent chapître est de répondre à ces questions.

Aussi, les auteurs ont voulu inclure dans ce chapître un aperçu des moyens de protection utilisés ailleurs et, à la lumière de l'expérience étrangère, identifier ce que devraient être les moyens appropriés pour la situation québécoise.

A. Les moyens actuels de protection

a. Les moyens légaux

Au Québec, un ensemble de lois touchent les domaines de la protection de l'environnement ou de la faune. Il y a lieu d'en distinguer 3 catégories. Il y a d'abord les lois dont les dispositions règlementent les activités sur le milieu et nécessitent un certain contrôle des utilisations du territoire ou des activités selon un normatif. Ces lois sont ici

regroupées sous l'appellation "réglementation générale". Il y a ensuite les lois dont les dispositions permettent "la réserve de terre" et par lesquelles l'Etat restreint les activités d'intervention sur une partie du territoire à des fins exclusives ou prioritaires; les parcs, réserves ou refuges sont des exemples de réserves de terre. Enfin, d'autres lois prévoient "le zonage" du territoire afin de lui accorder une vocation selon les intentions des autorités municipales ou supra-municipales.

i) La réglementation générale

1. Législation fédérale

Plusieurs dispositions de la Loi fédérale sur les pêcheries peuvent protéger efficacement les habitats des poissons. Par exemple, en vertu de certains articles, il est interdit d'exploiter des ouvrages ou entreprises et de déverser des substances nuisibles ou délétères diminuant ou faisant disparaître les qualités biologiques de l'habitat des poissons ou rompant son équilibre d'une façon préjudiciable.

Il est évident que cette loi de par sa spécificité ne peut protéger efficacement l'ensemble des habitats fauniques au Québec. De plus, son application est freinée par le contentieux entre les deux paliers de gouvernement.

2. Législation québécoise

Au Québec, la réglementation générale pouvant être reliée de près ou de loin à la protection des habitats fauniques découle des lois administrées par le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Energie et des Ressources.

- Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche

L'étude de la législation et de la réglementation relevant du MLCP révèle qu'aucune loi et règlement n'ont été adoptés avec l'intention spécifique de protéger les habitats fauniques. En effet, la Loi sur la conservation de la faune vise d'abord et avant tout la protection et la conservation des animaux eux-mêmes, tout en permettant une activité de chasse contrôlée par le biais des règlements concernant, entre autres, les périodes de chasse, les méthodes de chasse et la limite de prise.

- Ministère de l'Environnement

Bien que le ministère de l'Environnement n'ait pas comme responsabilité première la protection de la faune et que sa vocation n'est pas de protéger comme tel les habitats fauniques, l'application de certaines lois dont est responsable le ministère a pour effet d'assurer une certaine protection à ces habitats.

La Loi sur la qualité de l'environnement attribue au ministre certaines fonctions et le rend responsable de la protection de l'environnement, des espèces vivantes et des biens, tel qu'il apparaît à l'article 2 de la Loi. Dans le même esprit ont été adoptés les articles 20 et 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement qui prohibent d'une part l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant soit, au-delà de la quantité prévue par règlement, ou dont la présence prohibée par règlement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens. Quant à l'article 22, il exige un certificat avant d'ériger, de modifier une construction, d'entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement. A cela s'ajoute les différents moyens prévus à la Loi pour que le droit à la qualité de l'environnement soit respecté, que ce soit par l'émission d'une injonction (articles 19 et suivants), la nécessité d'obtenir les certificats requis pour toute activité (article 22 et suivants), la possibilité d'émettre une ordonnance (articles 25 et suivants), les recours pénaux ainsi que toutes les autres autorisations requises dans les différents secteurs.

Il faut noter cependant que ce processus ne sera mis en branle que s'il y a émission de contaminants dans l'environnement. Autrement dit, les habitats fauniques ne seront pas protégés en vertu de ces dispositions légales si on est en présence d'une activité qui menace l'habitat mais dont on ne peut évaluer ou constater une émission de contaminants ou une modification de la qualité de l'environnement.

Si l'on considère d'autre part la situation particulière du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, on constate que l'étude exigée dans le cas de projets soumis à ce règlement peut porter sur le milieu bio-physique, le milieu sous-marin, les communautés humaines, l'équilibre des écosystèmes, les sites archéologiques et historiques et les biens culturels. Ce qui signifie qu'à partir du moment où un projet est prévu à la liste des projets assujettis au Règlement, qu'il y ait ou non émission de contaminants dans l'environnement, une étude d'impacts sera nécessaire et elle pourra porter sur les sujets ci-hauts mentionnés, sans avoir la certitude cependant que la dimension faunique sera convenablement considérée. De plus, cette procédure ne s'applique évidemment qu'aux projets énumérés de façon spécifique au règlement. On constate que ce dernier ne tient compte que des projets d'envergure majeure (alors que les pertes d'habitats fauniques sont conséquentes à une multitude d'interventions de tout ordre) et qui plus est, ne couvre que certaines activités sur le milieu.

La Loi sur le régime des eaux n'a évidemment pas pour but la protection des habitats fauniques mais se limite plutôt à contrôler les activités qui pourraient affecter le cours normal des eaux sur le territoire du Québec. C'est dans cet esprit que sont rédigées les dispositions exigeant une autorisation pour construire un barrage, une digue, une chaussée, une écluse, un mur ou autre ouvrage servant à retenir les eaux d'un lac, d'un étang, d'une rivière ou d'un cours d'eau.

- Ministère de l'Energie et des Ressources

Le but des lois sous la juridiction du ministère de l'Energie et des Ressources n'est pas de préserver les habitats fauniques. La raison en est simple: l'intérêt économique est un facteur déterminant dans la quasi-totalité des lois sous la juridiction du MER. Ce n'est que de façon incidente que l'on protège les habitats fauniques. A titre d'exemple nous pouvons mentionner la réserve des trois chaînes et les réserves sur les rivières à saumon.

ii) La réserve de terre

1. Législation fédérale

L'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine de la protection des habitats par réserve de terre s'effectue par la Loi sur la faune du Canada. Certains articles de la loi témoignent en effet de l'intention

du législateur de protéger efficacement les habitats fauniques par ce moyen. Aussi, le Règlement sur les réserves de la faune établi en vertu de cette loi énumère des interdictions ayant pour effet la protection des habitats fauniques.

L'application de cette loi ne concerne toutefois que des cas ponctuels. Aussi, à l'instar de la Loi sur les pêcheries, la Loi sur la faune du Canada ne peut protéger l'ensemble des habitats fauniques au Québec et son application est atténuée par le contentieux entre les deux paliers de gouvernements.

2. Législation québécoise

Au niveau québécois, deux lois sous la juridiction du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche et une troisième relevant du ministère de l'Environnement prévoient la réserve de terre à des fins de conservation. Ces lois permettent-elles cependant une protection efficace de l'ensemble des habitats fauniques?

- Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche

La Loi sur la conservation de la faune permet au MLCP de créer des zones spéciales appelées "réserves fauniques". Quoique l'objectif prioritaire de ces réserves soit la conservation de la faune, il demeure que la réglementation y afférant concerne d'abord et avant tout les modalités d'exploitation de la faune et est nettement déficiente quant à l'utilisation de ces terres dans l'optique d'une protection effective des habitats.

La Loi sur les parcs a pour but de réserver des terres pour fin de parc de conservation et de récréation. Il faut reconnaître que ces derniers ne peuvent être créés que sur le domaine public et pour fins exclusives de protection de sites naturels représentatifs et non des habitats fauniques.

- Ministère de l'Environnement

La Loi sur les réserves écologiques administrée par le ministère de l'Environnement vise un but très précis en constituant en réserves écologiques un territoire donné sur lequel est interdit la chasse et la pêche, l'exploitation forestière, agricole ou minière, les fouilles ou les sondages, la prospection, les travaux de terrassement et de construction ainsi que les travaux de nature à modifier l'aspect du terrain ou de la végétation et les actes de nature à perturber la faune ou la flore. L'application de cette loi est toutefois très limitée. A cause de la qualité de protection qui en découle, la loi nécessite une qualité exceptionnelle du milieu et ne pourrait répondre aux préoccupations de protection pour l'ensemble des habitats fauniques.

iii) Le zonage

Au Québec, le zonage est un processus découlant de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Administrée par le ministère des Affaires municipales, cette loi possède

des dispositions qui peuvent avoir une incidence sur la protection des habitats fauniques. Le schéma d'aménagement élaboré, conformément à cette loi, par le conseil d'une municipalité régionale de comté (MRC), doit comprendre l'identification de territoires qui présentent, entre autres, pour la MRC un intérêt d'ordre écologique. La loi permet également au gouvernement de créer des zones d'intervention spéciale, dont le but est aussi d'assurer la protection de sites pour des raisons de nature écologique.

Cette forme récente d'intervention juridique concernant la vocation du territoire offre donc la possibilité, mais non la certitude, de protéger certains sites pour des raisons de nature écologique. L'élaboration des schémas d'aménagement reste à faire et l'avenir dira si la protection des habitats fauniques aura constitué une préoccupation des MRC.

b. Les moyens incitateurs

i) Sans compensation

1. Indirects

Il y a lieu de distinguer trois catégories de réalisations dans le domaine des incitations indirectes sans compensations; ce sont les recueils de principes, les manuels d'instructions et de procédure et des ouvrages qui s'apparentent ou sont titrés sous le vocable de "guide". Ces ouvrages publiés par des organismes publics tels des ministères et sociétés d'état et des

entreprises privées promouvoient, à leur façon, la qualité de l'environnement et l'équilibre écologique ou s'inspirent de la législation et de la réglementation relative à la qualité de l'environnement.

Les recueils, de par les principes qu'ils contiennent et par les orientations de la planification qu'ils suggèrent ou préconisent constituent certes des incitations à la protection de la qualité de l'environnement; ils ne peuvent cependant pas être utilisés comme levier ou moyen permettant d'assurer une protection adéquate et efficace des habitats fauniques dû à la portée trop générale de leur contenu.

Quant aux manuels d'instructions, de procédures et de techniques leur contenu bien que généralement conforme à la réglementation de la qualité de l'environnement ne permet pas pour autant d'assurer une protection efficace des habitats car il a beaucoup plus comme objectif de rentabiliser un projet en déterminant la "bonne ou la meilleure" manière de l'exécuter que d'identifier la ou les composantes du milieu à protéger.

En ce qui concerne les guides, une première partie de leur contenu est claire; étant constituée de directives ou de règlements spécifiques à une ou à un secteur d'activité en plus de ceux qui émanent de la réglementation relative à la qualité de l'environnement ceux-ci doivent obligatoirement être appliqués lors de l'exécution de tous travaux. La seconde partie du contenu cependant est souvent ambiguë et présente certaines

difficultés d'application car elle préconise la protection de certaines ressources, de certains habitats ou parties de milieu alors qu'aucune législation n'oblige expressément le maître-d'oeuvre ou le gestionnaire concerné à protéger ces entités écologiques. En outre, ayant été publiés par ou à l'intention de quelques intervenants ou maître-d'oeuvres sectoriels, les quelques guides qui nous sont connus ne concernent pas toutes les activités susceptibles d'être réalisées dans un milieu donné de même qu'ils n'assujetissent pas tous les intervenants susceptibles d'oeuvrer dans ce ou ces milieux, à cette "nécessité" de protéger les habitats fauniques importants.

2. Directs

Sous ce vocable, nous désignons toutes mesures ayant comme objectif la protection des habitats fauniques.

Publics

Certains ministères québécois, dont le ministère de l'Environnement et le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche ont publié brochures ou dépliants incitant la population au respect de la nature ou à l'aménagement de leurs terres en vue de protéger certains habitats fauniques.

Privés

Des organismes non-gouvernementaux voués à la conservation de la faune ou à la protection de l'environnement constituent, par leurs actions, des

moyens d'incitation sans compensation pour la protection des habitats fauniques. Ces organismes, tels que les Conseils régionaux de l'environnement, le Club des ornithologues du Québec, la Société Linnéenne du Québec, l'Association des biologistes du Québec, la Fédération des associations pour la protection de l'environnement des lacs, la Fédération québécoise de la faune, la Fédération canadienne de la faune, informent et sensibilisent le grand public et contribuent ainsi à la protection des habitats fauniques.

ii) Avec compensation

Contrairement à une province canadienne et à plusieurs états américains, on constate au Québec une absence presque totale de mesures incitatrices gouvernementales visant directement la protection ou la mise en valeur des habitats fauniques. On doit déplorer, en effet, l'inexistence de programmes d'encouragements fiscaux, d'aide technique, de compensation ou de subvention reliés à la protection des habitats.

c. Les autres initiatives

L'achat de territoires jugés essentiels pour la faune, la location d'un site, des droits de développement ou d'une servitude, et la donation ou le legs par testament des titres de propriétés ou des droits de servitude de territoires privés constituent 3 catégories d'initiatives importantes comme moyen de protection des habitats fauniques.

Au Québec, ces initiatives sont peu nombreuses. Seuls quelques organismes privés tels Duvet Nord et Canards Illimités procèdent à l'achat ou à l'aménagement de terres pour la préservation de milieux naturels importants pour les oiseaux migrateurs. Il y a eu aussi dans le passé des dons à la province de territoires de la part d'individus, de compagnies ou d'organismes privés.

d. En bref

L'analyse de lois applicables au Québec révèle que certaines dispositions de la Loi sur la faune du Canada et de la Loi sur les pêcheries prévoient la protection de certains habitats fauniques, mais leur application est freinée par le contentieux entre les deux paliers de gouvernement. Quant aux lois et règlements québécois, l'analyse démontre l'inexistence d'une législation spécifique ou d'une réglementation particulière ayant pour but d'assurer la protection des habitats fauniques. Malgré les rares tentatives contenues dans certaines lois pour préserver les habitats, on constate que cette matière n'a jamais été une priorité du législateur.

D'autre part, les mesures incitatrices et les autres initiatives ont une efficacité réduite pour une protection significative des habitats fauniques essentiels.

B. Aperçu des moyens de protection hors Québec

Avant de formuler toute recommandation pour le Québec, les auteurs ont jugé opportun de considérer comment d'autres provinces ou pays ont abordé la protection des habitats fauniques.

a. Les moyens légaux

Les moyens légaux présentés ici sont ceux qui se rapportent à la réglementation générale et à la réserve de terre.

i) La réglementation générale

1. Les provinces canadiennes

Certaines provinces canadiennes, dont l'Alberta, la Colombie Britannique et le Manitoba, se sont dotées d'une réglementation particulière pour protéger les habitats fauniques.

- L'Alberta

Plusieurs moyens sont utilisés en Alberta pour protéger les habitats. Le plus fondamental de ceux-ci est sans contredit une procédure d'évaluation et d'examen des impacts administrée par le "Department of Energy and Natural Resources" auquel est rattaché le secteur faune (Fish and Wildlife Division). Cette dernière division comprend, entre autres, une section pour la protection et l'aménagement des habitats fauniques (Habitat Protection and Management Branch).

- La Colombie Britannique

Le "Environnement Management Act" de la Colombie Britannique favorise l'aménagement intégré de toutes les ressources naturelles et la protection des valeurs fauniques en s'assurant de leur reconnaissance et de leur inclusion à l'étape de la planification de tout développement.

- Le Manitoba

Des dispositions du "Wildlife Act" du Manitoba interdisent toute destruction ou dommage à un habitat faunique sur terres de la Couronne et permettent une action juridique contre toute personne en infraction afin de recouvrer les sommes versées pour la restauration de l'habitat.

2. Les Etats-Unis

Une multitude de lois américaines ont comme objectif spécifique la protection des habitats fauniques. La pierre angulaire de celles-ci est le "Fish and Wildlife Conservation Act" selon laquelle les états, aidés par le gouvernement central, appliquent cette loi ainsi que celles qu'ils promulguent pour leurs besoins internes, mais en accord avec la philosophie nationale. Cette loi établit que la faune a une valeur écologique, culturelle, éducative, économique et que la conservation et la gestion de celle-ci passent par le maintien et par la restauration des espèces animales via un environnement productif.

D'autres lois visent la protection d'habitats spéciaux. Par exemples, un amendement au "National Environmental Policy Act" stipule que toutes les agences gouvernementales doivent devenir les chefs de file et prendre toutes les actions nécessaires pour minimiser la destruction, la perte ou la dégradation des zones humides. Aussi, plus d'une vingtaine d'états américains inspirés par le "Coastal Zone Management Act" exigent un permis de tout intervenant qui projette des activités de remplissage ou l'érection de différentes structures dans les zones humides.

D'autre part, certains états américains, tels l'Oregon, l'Idaho, la Californie et Washington, disposent d'une législation spécifique réglementant les pratiques forestières dans le but de protéger la faune et son habitat.

D'autres lois américaines se rapportent à l'utilisation du sol. En l'absence de réglementation fédérale, ces lois sont sous la responsabilité des différents états. Celles pouvant avoir une incidence sur la protection des habitats fauniques se rapportent à l'aménagement des zones côtières, à l'aménagement intégré du territoire, au choix de l'emplacement des projets industriels, à l'exploitation minière de surface ou à la protection des zones humides.

3. Les pays européens

La Commission des communautés européennes dispose d'une réglementation générale adoptée pour la protection des oiseaux sauvages et de leurs habitats. L'identification et la définition de ces derniers appartiennent aux états membres, de même que les initiatives de réglementation et de protection effective. En somme, il s'agit d'un simple cadre général peu contraignant, auquel s'ajouteront ultérieurement des études d'appui et des propositions sectorielles.

En France, par exemple, des mesures législatives nationales viennent renforcer les dispositions prévues à l'échelle européenne: dès 1974, interdiction de construire des immeubles privés sur le domaine

public maritime; en 1976, la Loi sur la protection de la nature institue l'étude d'impact pour les travaux d'envergure.

ii) La réserve de terre

1. Les provinces canadiennes

Certaines provinces canadiennes assurent la protection des habitats fauniques par la réserve de terre ou désignation territoriale et réglementation des activités à l'intérieur des territoires ainsi désignés. Il s'agit de l'Alberta, de la Colombie Britannique, du Manitoba et de la Saskatchewan.

2. Les Etats-Unis

Aux Etats-Unis, le "National Wildlife Refuge System" est le seul système extensif de réserve de terre fédérale géré principalement pour la conservation de la faune et la protection des habitats fauniques. Ses origines datent du tournant du siècle alors que les premiers refuges fauniques nationaux furent établis par proclamation présidentielle. Peu de temps après, le Congrès s'est aussi impliqué directement dans la création d'autres refuges. Ainsi, la majorité de la cinquantaine de refuges qui ont été créés entre 1900 et 1920, le furent par réserve de terre fédérale. Comme nous le verrons dans une section ultérieure, les quelque 320 autres ont été établis par l'acquisition de terres privées par des achats, des donations ou comme mesures de mitigation reliées aux projets de développement.

3. Les pays européens

En Europe, plusieurs pays dont la France, le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède disposent de moyens légaux leur permettant la réserve de terre pour la préservation de zones naturelles (parcs, réserves, sanctuaires).

Aussi, suite à la directive européenne sur la protection des oiseaux, prévoyant la protection des habitats et des biotopes nécessaires à l'avifaune et dont les dispositions s'appliquent notamment aux zones intertidales, marais littoraux, vasières, zones humides, etc., les pays européens se sont dotés de réserves nationales ou de réserves d'importance internationale pour les espèces migratrices, dans les secteurs où la faune se concentre pour l'alimentation, le repos et la nidification. Citons l'exemple du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres créé en France en 1975 pour la sauvegarde de l'espace, le respect des sites naturels et des équilibres écologiques.

b. Les moyens incitateurs

Alors que les moyens légaux affectent obligatoirement les comportements de toute personne touchée par la loi ou la réglementation, il existe d'autres moyens de protection qui ne visent que quelques personnes ou qui ne font qu'encourager les gens à poser volontairement des gestes favorables à la faune. Il s'agit des moyens incitateurs avec ou sans compensation, publics ou privés.

i) Les incitations publiques sans compensation

La plupart des programmes gouvernementaux qui prônent ou encouragent le respect des habitats fauniques se traduisent par la fourniture de guides, brochures ou dépliants indiquant les règles à suivre pour minimiser les effets négatifs de l'exploitation des diverses ressources sur le milieu. Le but premier de ces programmes est de susciter des aménagements bénéfiques pour la faune et ce par une adhésion volontaire des propriétaires.

Au Canada, quelques provinces dont le Manitoba, l'Alberta et la Colombie Britannique ont certains programmes incitateurs mais les ministères responsables ne peuvent que conseiller les autres organismes intervenant sur le milieu sans être en mesure d'imposer leurs vues.

Aux Etats-Unis, même si des programmes sont principalement axés sur les possibilités de faciliter l'accès aux terres privées pour la pratique de la chasse et de la pêche, ceux-ci ont aussi des incidences sur la protection des habitats fauniques. Ainsi le "Soil Conservation Service" dispose d'une

documentation spécialisée ou vulgarisée distribuée aux propriétaires fonciers pour les aider dans l'aménagement de leurs terres en vue d'en optimiser l'offre faunique. Le Service fournit également une assistance technique gratuite et extrêmement élaborée.

Au Texas, le "Park and Wildlife Department" parraine un programme d'assistance technique qui a eu à son crédit, en 1980, la préservation d'environ 109 000 ha d'habitats fauniques qui auraient été irrémédiablement perdus.

Digne de mention, le programme "Acres for Wildlife" est aussi adopté par plusieurs états américains et permet une entente mutuelle Etat-propriétaire pour une durée minimum d'un an, entente selon laquelle une assistance technique est fournie en échange de quoi le propriétaire foncier accepte de suivre un plan d'aménagement faunique approuvé dans la poursuite de ses opérations sur des territoires agréés d'une superficie d'un acre ou plus.

ii) Les incitations privées sans compensation

Les moyens incitateurs privés sans compensation monétaire se regroupent tous sous l'un ou l'autre des trois volets suivants: l'éducation populaire, l'incitation par affichage et la représentation auprès des instances décisionnelles. Presque toutes les initiatives en ce domaine proviennent d'associations vouées à l'aménagement de la faune ou à la conservation de la nature. Il existe des centaines d'associations du genre dans le monde mais à titre d'exemple, nous citons

seulement la Fédération canadienne de la nature, les clubs 4-H, "Conservation Foundation", "Wildlife Management Institute", "Nature Conservancy" et "International Association of Fish and Wildlife Agencies".

Outre la distribution de dépliants ou brochures expliquant la biologie des espèces et la relation étroite de celles-ci avec le milieu, ces organismes de conservation s'impliquent le plus possible en participant à des audiences publiques, des campagnes politiques ou en faisant des commentaires sur les impacts environnementaux de certains projets. L'action vigoureuse de ces organismes a aussi joué un rôle crucial dans la préservation d'habitats fauniques particuliers. Leur plus importante fonction a été de stimuler, assister ou coopérer avec les gouvernements dans leurs actions. A peu près toutes les organisations ont participé à des degrés divers à cette activité et plusieurs réalisations gouvernementales majeures dans la protection des habitats fauniques doivent être associées aux efforts de ces organismes.

iii) Les incitations publiques avec compensation

Contrairement à la situation américaine, il n'existe au Canada que très peu de mesures incitatrices de protection des habitats fauniques basées sur la compensation monétaire aux propriétaires fonciers. Seul l'Alberta possède un programme incitateur, limité actuellement au comté de Red Deer, et qui consiste en une déduction de taxes ajustée selon la superficie et la catégorie de terres impliquées pour la protection du milieu riverain et des boisés de ferme.

Les programmes fédéraux américains d'aménagement, de préservation et d'accès à la faune sont basés sur le concept des frais partagés et d'autres moyens incitateurs à incidence économique. Une mesure populaire consiste en la création de réserves de chasse reconnues par les états. Ces territoires de chasse contrôlée appartiennent à des intérêts privés et bénéficient de règlements plus libéraux que ceux appliqués ailleurs. Ces droits sont accordés en retour du paiement par les propriétaires agréés d'une somme variant de 10$ à 1 000$ dépendant de l'Etat concerné et de la superficie impliquée. Il existe deux types de réserves de chasse: celles opérées par un ou plusieurs individus pour leur propre récréation sans concept de profit et celles opérées pour un gain économique obtenu par l'accueil d'une clientèle payante. Toutes ces réserves, indépendamment du type, ont un effet positif sur l'habitat de la faune. En effet, pour assurer la permanence de leur jouissance ou un accroissement de leur profit, les propriétaires doivent préserver les habitats fauniques déjà existants et procéder à un aménagement plus intensif pour améliorer le couvert et la nourriture.

Quelques états ont une approche basée sur des moyens incitateurs aux effets économiques plus directs. Par exemple, la Pennsylvanie accorde une aide financière aux propriétaires privés en retour d'une cession des droits de chasse et d'accès à leurs terres pour une période de cinq ans. Actuellement, des contrats de cette nature sont signés avec 16 000 propriétaires pour une superficie de 810 000 ha. L'état de New York offre sensiblement le même programme de même que le Wisconsin. Au Nebraska, 75% des fonds obtenus du "Habitat Stamp" (7.50$ US par chasseur) sont retournés aux propriétaires privés pour la protection et l'amélioration des habitats. Au Dakota Sud, on utilise le système des

frais partagés et des baux de location pour restaurer et assurer le renouvellement du couvert spécialement pour le faisan. En Caroline du Nord, un "Game-Lands Permit" est requis de tous les chasseurs utilisant les terres privées des propriétaires ayant un contrat avec l'Etat. De ces revenus, 50% sont donnés directement aux propriétaires participants et le solde est dépensé pour l'aménagement, les avis techniques, la protection, etc. Les états d'Indiana, d'Iowa et du Minnesota utilisent l'approche des frais partagés, d'un crédit de taxes et/ou de paiements directs pour encourager les propriétaires à protéger les habitats fauniques. Le Minnesota offre en plus une exemption des taxes foncières et des crédits spéciaux pour la préservation des zones humides. Les autres systèmes incitateurs avec incidences économiques moins directes sont tous reliés à des abattements complets ou à des réductions des impôts et des taxes foncières.

c. Les autres initiatives

En plus des mesures légales et incitatrices, les autres moyens suivants sont utilisés à l'étranger pour protéger les habitats fauniques: l'achat, la location et la donation.

i) L'achat

Au Canada, le gouvernement fédéral procède à l'acquisition de terres pour les convertir en réserves nationales de faune. Le but de ces acquisitions est de préserver des habitats fauniques particuliers. Au niveau provincial, l'Alberta, la Saskatchewan et la Colombie Britannique disposent spécifiquement de programmes d'acquisition de terres pour la préservation d'habitats fauniques.

Aux Etats-Unis, le "National Wildlife Refuge System" a procédé, depuis les années 1930, à l'achat de terres privées. En 1934, fut adopté le "Migratory Bird Hunting Stamp Act" qui requérait l'achat obligatoire d'un timbre spécial de tous les chasseurs de sauvagine. Les sommes obtenues de ce fonds sont utilisées pour l'achat, l'aménagement et la protection de l'habitat de la sauvagine. D'autre part, plusieurs Etats ont des programmes sur la protection des habitats mais seulement quelques-uns recourent à l'achat des titres de propriétés car la plupart prônent plutôt des mesures compensatoires pour obtenir différents droits de servitude sur les terres privées ayant un intérêt majeur pour la faune.

Les organismes privés ont joué un rôle important pour sauver des habitats fauniques cruciaux de divers projets de développement. Le principal outil de ces fondations s'est avéré l'établissement de réserves naturelles privées par l'achat de terres privées. Quoique plusieurs organisations oeuvrent à ce chapître, il semble qu'aux Etats-Unis le "Nature Conservancy" soit probablement l'organisme privé qui détienne le plus grand nombre de ces réserves. Le "Nature Conservancy" est une organisation américaine dédiée à la préservation des habitats uniques ou de haut potentiel. Depuis les 25 dernières années, elle a acquis plus de 405 000 ha représentant 1 700 parcelles dans 47 états. Plusieurs de ces refuges ont été transferrés à d'autres agences pour leur aménagement, mais plus de 600 réserves totalisant 81 000 ha sont toujours détenues et aménagées par cette organisation.

ii) La location

La location de terres privées, de droits de développement ou de droits de servitude constituent des outils relativement nouveau dans l'arsenal grandissant des moyens de contrôle et de préservation des terres. Généralement la location des droits de servitude pour fin de conservation implique un dédommagement monétaire au propriétaire pour laisser l'habitat dans son état naturel, tandis que la location des droits de développement se traduit par un dédommagement du fait que le propriétaire consente à accomplir ou à modifier certaines utilisations de ses terres.

Il n'existe pas au Canada de programme structuré spécifiquement pour assurer la protection des habitats fauniques basée sur la location des terres privées ou tout au moins sur des droits de servitude ou de développement.

Aux Etats-Unis, les agences gouvernementales ont fait une utilisation extensive des locations de servitude et des droits de développements pour protéger les habitats fauniques et assurer l'accès du public aux ressources fauniques. Le "Water Bank Program" est un bon exemple de programme de location à court terme qui a été initié pour prévenir la conversion des habitats de la sauvagine à une utilisation agricole, en signant des ententes de 10 ans avec les propriétaires consentants. Les fonds du Congrès américain sont de 10 M$ par année depuis 1972 et en 1976, il y avait 3 288 ententes en vigueur couvrant plus de 120 000 ha. Plusieurs autres programmes tel le "Soil Bank Program" ont été administrés par le "U.S. Department of Agriculture" depuis le milieu des années 1950 et impliquent des

paiements en argent aux propriétaires acceptant de contrôler leur type de production. Aussi, le "U.S. Fish and Wildlife Service" avait, en 1979, loué ou acquis des droits de servitude ou de développement sur approximativement 800 000 ha, tandis que le "Fish and Wildlife Service" des différents états détenaient des droits semblables sur environ 400 000 ha de terres et d'eaux.

Quelques organismes privés de conservation de la nature ont aussi utilisé ces moyens pour préserver certains habitats fauniques et plus particulièrement les zones humides. L'exemple le mieux connu est la fondation "Ducks Unlimited" qui oeuvre au Canada et aux Etats-Unis depuis 1937.

iii) La donation et le legs

La donation ou le legs par testament des titres de propriétés ou des droits de servitude de certains territoires privés s'est avéré et demeure encore un moyen relativement important de préservation des habitats fauniques. Les donations de terres par des individus, diverses organisations et des compagnies d'affaires ont contribué significativement à l'expansion du "National Wildlife Refuge System" des Etats-Unis.

Certains organismes privés de conservation de la nature donnent aussi à l'Etat certains territoires qu'ils ont acquis à la condition expresse que ces nouvelles terres de la couronne soient aménagées et utilisées uniquement pour la préservation des habitats fauniques. Ainsi le "Nature Conservancy" a fait plusieurs donations de terres au gouvernement fédéral ou à certains états américains.

C. Les moyens envisagés

a. Besoins

Nous avons déjà établi qu'il y avait deux niveaux souhaitables de protection: une protection qui s'applique à l'ensemble des habitats essentiels et une autre qui s'applique aux sites particuliers les plus "méritants". Cette distinction nous apparaît nécessaire si l'on ne veut pas être obligé d'établir un concept trop englobant pour essayer de couvrir toutes les situations. Sur le plan théorique, cela ne pose aucun problème mais en pratique une telle approche reviendrait à utiliser un remède de cheval pour lutter contre tous les petits rhumes même les plus bénins. Notre approche permet donc d'assurer une protection de base à l'ensemble des habitats essentiels quitte à prévoir des outils spéciaux pour les cas particuliers.

Pour bien situer les choses et s'assurer que notre choix soit le bon, il faut d'abord et avant tout considérer les intérêts et les faiblesses de chaque élément en fonction de leur efficacité i.e. en fonction de la qualité du résultat escomptable par rapport à nos attentes.

Ceci dit, il faut faire une distinction entre l'efficacité à court et celle à long terme. Si les résultats d'une mesure efficace à court terme sont plus facilement tangibles et souvent plus spectaculaires qu'une mesure dont les résultats ne sont escomptables qu'à long terme, il faut garder en mémoire que l'efficacité à long terme est primordiale puisqu'elle seule résiste à l'usure du temps. En effet, on ne retire que peu de bénéfice à se lancer dans

tout un branle-bas pour protéger temporairement un site lorsqu'il est probable qu'on le perdra dans 5 ou 20 ans. Le seul intérêt des mesures temporaires reste alors la possibilité de se donner un répit et de trouver un autre moyen plus durable. Il faut donc miser sur des moyens sûrs à long terme si l'on ne veut pas que notre action se limite à une agitation sans lendemain.

Etant donné que la qualité de l'habitat n'est nullement fonction du type de propriété, il faut que la protection que nous voulons mettre de l'avant puisse s'étendre aux terres privées comme aux terres publiques. Même s'il est facile d'imaginer des scénarios où les moyens s'appliquent aux deux types de terres, nous les avons distinguées car les conséquences seront différentes dans les deux cas ne serait-ce qu'en ce qui a trait à la réaction du public.

b. Contraintes

En dépit du fait que notre recherche d'une solution durable doit être basée avant tout sur l'efficacité des moyens, il ne faut pas négliger la notion d'efficience. Il faut bien reconnaître cependant que cet aspect est encore plus nébuleux que le précédent car si dans le premier cas nous avons plusieurs documents qui font état de l'efficacité des différents moyens, très peu parlent en terme de dollars et de cents. Nous soulevons donc cette question mais uniquement à titre indicatif.

Il faut de plus considérer que malgré tous les beaux scénarios que l'on pourrait imaginer, il surviendra toujours des situations inattendues, parfois urgentes. Il faut donc se garder une porte de sortie pour régler temporairement ces cas en attendant de faire mieux dans les semaines ou mois subséquents.

c. Comparaisons des caractéristiques de chacun des moyens

A partir de l'ensemble des documents que nous avons recueillis, nous avons procédé à des regroupements compte tenu des similitudes et déterminé qu'il y avait sept moyens propres à assurer la protection des habitats et qui pouvaient être appliqués au Québec.

Sans entrer dans les détails, nous avons porté un jugement sur l'efficacité de chaque moyen en fonction d'une protection de base des habitats essentiels et d'une protection ponctuelle des sites particuliers.

Il faut comprendre que notre jugement est avant tout basé sur l'expérience étrangère et qu'une bonne dose de sens commun est nécessaire pour imaginer l'applicabilité au Québec de moyens utilisés ailleurs sans pour autant rêver à des chimères.

Enfin, il faut considérer chaque moyen en lui-même et juger de son efficacité en tant que tel. En imaginant pour chacun des moyens que nous n'avions à notre disposition que ce seul moyen et pas un seul autre, il nous est apparu plus facile de faire ressortir les qualités réelles et intrinsèques de chacun.

i) Réglementation générale

Plusieurs moyens énumérés précédemment pourraient être regroupés sous l'étiquette "législation-réglementation" puisqu'ils sont apparus grâce à une loi ou un règlement. Aussi pour éviter toute ambiguïté, nous ne retiendrons sous le vocable de "réglementation générale" que les lois et règlements qui protègent les habitats en y fixant les normes relatives à leur maintien.

Il s'agit donc dans notre esprit d'une réglementation qui définit certains types d'habitats et qui y prescrit des normes quant à des utilisations du sol ou à des activités quelconques. Ces règlements s'appliquent à l'ensemble des habitats qui satisfont la définition légale contrairement à une action ponctuelle qui implique une étude de chaque cas avant de poser un geste.

Cet outil légal présente de nombreux avantages. D'abord il peut s'appliquer à tous les citoyens et à tous les habitats définis légalement et peut s'appliquer tout autant aux terres publiques qu'aux terres privées. Enfin, il implique relativement peut d'investissements de l'Etat, les déboursés consistant avant tout en un contrôle adéquat.

L'inconvénient majeur réside dans la difficulté d'utiliser ce moyen pour les sites particuliers. En effet, une réglementation basée sur une image conceptuelle d'un habitat essentiel ne peut présenter toutes les subtilités ni tous les raffinements nécessaires à la protection des sites particuliers qui sont par essence hors de l'ordinaire.

S'il s'avère utopique et inutile d'essayer d'imaginer des solutions pour résoudre tous les cas particuliers, il n'en reste pas moins qu'une disposition légale spéciale permettant de stopper temporairement une action néfaste à la qualité d'un habitat particulier, est hautement efficace à court terme.

ii) Réserve de terre

La réserve de terre implique que l'Etat restreigne les activités sur une surface donnée pour réserver l'utilisation du sol uniquement à une fonction ou à plusieurs fonctions tout en en déterminant une prioritaire. Il peut s'agir de parcs, de réserves ou de refuges de toutes sortes.

Puisque l'Etat se donne la peine de décerner un statut spécial à un lieu pour en souligner la valeur, il ne faut pas escompter qu'il posera un tel geste pour l'ensemble des habitats essentiels compte tenu de leur multitude. Il s'agit donc d'une mesure d'exception qui s'applique avant tout sur terre publique pour souligner l'importance d'un lieu particulier. Cette mesure s'applique aussi sur terre privée si le propriétaire est consentant ce qui en limite grandement les possibilités.

Avant que l'Etat ne consente à poser un tel geste, il faut escompter une bonne dose de discussions et de négociations mais une fois passé le stade des acceptations, il y reste très peu de choses à investir pour assurer la protection des habitats si ce n'est un contrôle judicieux.

iii) Zonage

On se souviendra que nous avons déjà rayé de notre vocabulaire le terme affectation car il englobait trop d'éléments disparates (réglementation générale, réserve de terre et zonage).

Le zonage reste donc pour nous le découpage du territoire en fonction des vocations que les autorités locales, municipales ou supra-municipales, voudraient lui accorder. Si le moyen en soi peut être efficace lorsqu'il est utilisé, il pêche généralement par son instabilité, ce qui en réduit l'intérêt à long terme. Ceci s'explique par la facilité à effectuer des changements en tout temps et par les pressions importantes auxquelles sont soumises les autorités locales pour profiter de toute opportunité de développement.

Dans le cas du Québec, le zonage est un processus relevant des MRC où l'Etat par la voix de ses ministères ne fait que proposer ou promouvoir une action comme le fait chacun des intervenants. Qui plus est, la position du gouvernement implique une concertation préalable où tous les ministères conviennent avec ou sans arbitrage de la vocation qu'ils souhaiteraient pour un lieu donné. Chaque étape implique des concessions et des pertes puisqu'une négociation débouche inévitablement sur un compromis.

Jusqu'ici nous n'avons été impliqués que dans la première étape du processus. En effet, le fruit des négociations MER - MLCP ne marque qu'un premier pas dans la proposition que le gouvernement fera au MRC. Ils ne faut surtout pas oublier que ce type d'entente bi ou multiministérielle n'a qu'une valeur symbolique puisque le dernier mot revient aux autorités locales.

Il est bien évident que le zonage est pour l'Etat un moyen qui exige bien peu de frais directs si ce n'est les dépenses liées aux négociations préliminaires. Il nous apparaît qu'en terme de protection d'habitats, les négociations seraient probablement plus prometteuses pour les terres publiques que privées étant donné la réticence légitime qu'ont les élus à restreindre les droits de certains citoyens.

Puisque les probabilités de succès sont plus élevées dans les cas particuliers où la démonstration de la valeur d'un site est plus aisée, force nous est d'admettre que miser uniquement sur un moyen placé entre les mains d'un tiers pour assurer la protection de l'ensemble des habitats essentiels dont la responsabilité devrait incomber au MLCP constitue un pari bien téméraire.

iv) Incitation sans compensation

Etant donné qu'un bon nombre de nos problèmes d'habitats résultent de l'ignorance des intervenants devant les conséquences nuisibles de leurs gestes, il faut reconnaître que l'éducation reste et restera pour plusieurs années encore un moyen relativement efficace de protection d'habitats. A court terme, les résultats sont rarement mirobolants mais à moyen ou à long terme, investir dans la diffusion de la connaissance et miser sur l'intelligence des gens devraient produire des dividendes fort appréciables.

Souvent cette incitation amène peu de résultats directement mais provoque ultérieurement des effets d'entraînement car elle sensibilise les gens au problème, augmente

leur compréhension des causes et leur fait reconnaître l'importance des habitats et la nécessité de les protéger. Puisqu'elle est strictement positive, l'incitation ne provoque pas d'antipathie et ne récolte que des appuis si minimes soient-ils.

Il est certain que dans les cas particuliers où une protection spéciale s'impose, l'incitation sans compensation ne suffit pas. Bien au contraire c'est là qu'elle est la plus déficiente puisque s'il est relativement aisé de convaincre un propriétaire ou un gestionnaire de policer ses activités pour conserver la qualité du milieu, il est nettement plus difficile de lui demander une restriction supplémentaire parce que son bien ou celui dont il a la garde est singulièrement important pour la faune.

L'incitation reste sans doute le moyen de protection le plus facile et le plus rapide à instaurer puisque personne ne peut véritablement s'y opposer et que les pré-requis nécessaires à sa mise en oeuvre sont réduits. Par surcroît, son coût minime surtout sur terres publiques où le nombre d'intervenants est relativement restreint en accroît sensiblement l'attrait.

En dépit de cet attrait en terme de coût, il ne faut pas perdre de vue que des résultats ne s'escomptent qu'à long terme et qu'ils sont plus limités dans les cas particuliers.

v) Incitation avec compensation

Même si la terre est bonne, l'engrais est souvent nécessaire pour obtenir de meilleurs résultats. Comme nous l'avons vu précédemment, l'incitation est un germe dont les fruits

n'apparaissent que plus tard. Or, on se rend compte qu'une compensation monétaire accordée à un particulier peut devenir l'élément déclencheur dans sa décision de participer ou non à un plan de protection d'un habitat.

Il faut vite insister sur le fait que si la compensation est un élément facilitant l'adhésion, il faut nécessairement que l'intérêt pour la faune soit déjà présent sinon les plus généreuses compensations restent sans effet. Il faut de plus, remarquer que cette mesure ne s'applique qu'aux propriétaires privés, l'Etat ne pouvant se dédommager pour s'inciter à poser un geste qu'il a déjà jugé nécessaire. Ceci n'empêche que l'Etat peut faciliter l'adhésion des utilisateurs des ressources en fixant à un intervenant un tarif réduit lorsque ce dernier doit se plier à certaines contraintes d'ordre faunique.

Puisqu'il ne s'agit que d'une incitation et non d'une prise de contrôle d'un bien, les sommes nécessaires sont obligatoirement moins importantes que celles exigées par un achat ou une location à long terme. De plus, si les compensations sont versées non pas en espèces mais sous forme de dégrèvement fiscal, la machine administrative et les outils promotionnels sont singulièrement réduits. Cette dernière forme de compensation est encore préférable car elle n'implique pas de déboursés venant des coffres du Trésor public et qu'elle est probablement plus à l'abri de coupures budgétaires ultérieures.

Les réductions de taxes foncières sont elles aussi alléchantes à première vue mais elles exigent un plus grand effort pour les instaurer et un niveau soutenu de collaboration entre les différents paliers de gouvernements.

A moins de se lancer dans de vastes programmes lourds et coûteux, les incitations impliquant des compensations devraient se limiter aux cas particuliers. Cette approche est d'autant plus réaliste que chaque cas doit faire l'objet d'une entente négociée à la pièce. Enfin, la condition essentielle au succès de l'entreprise, i.e. l'intérêt du propriétaire pour la faune, rend bien improbable l'efficacité d'un tel moyen pour résoudre l'ensemble des problèmes reliés aux habitats essentiels.

vi) Achat

L'achat constitue le moyen ultime quand tout le reste a échoué ou risque d'y venir. Il s'agit d'un outil hautement efficace puisque l'Etat se réserve à perpétuité une partie ou l'ensemble des droits reliés à une propriété. Dans la plupart des cas, il s'agit d'une transaction de gré à gré mais parfois l'expropriation peut être nécessaire lorsqu'il n'y a pas d'entente possible sur l'opportunité ou le prix de vente.

De tous les moyens possibles, l'achat reste le plus dispendieux à court terme bien qu'à long terme, cette déficience s'estompe largement. Compte tenu des sommes impliquées, il est évident que l'achat ne peut s'appliquer qu'à des cas très particuliers et hautement prioritaires.

A cause de l'irréversibilité des dégâts causés aux zones humides, la presque totalité des achats à l'étranger s'est effectuée pour assurer la protection du milieu riverain. Les auteurs considèrent qu'il s'agit là d'une approche très sage si l'on ne veut pas que ce moyen soit utilisé à toutes les sauces et qu'il y ait une dilution des ressources telle que les résultats soient moins significatifs.

L'achat de droits plutôt que la nue-propriété peut, lorsque cela est possible, accroître significativement l'efficience sans compromettre l'efficacité.

vii) Location

La location procure la plupart des avantages qu'il est possible d'obtenir par un achat sauf qu'il en coûte beaucoup moins à court terme. C'est bien sur cet élément de court terme que se situe le hic. Puisqu'au fil des ans, le locateur peut fort bien ne plus être intéressé à renouveler son bail de location, la protection à long terme apparaît bien incertaine.

Lorsqu'on n'est pas sûr de la valeur intrinsèque d'un produit ou que l'on craint une désuétude rapide, il est logique de recourir à une location de ce bien plutôt qu'à son achat. Mais lorsqu'on constate qu'un lieu possède toujours la même valeur depuis des millénaires et qu'on voudrait le protéger pour au moins plusieurs siècles à venir, l'argument de l'économie à court terme ne tient pas.

Sous cet angle, la location apparaît comme une très bonne mesure transitoire, qui permet, en attendant de recourir à des mesures plus durables, de protéger un habitat à peu de frais.

Il s'agit d'un moyen applicable uniquement à des cas ponctuels mais qui contrairement à l'incitation avec compensation, ne nécessite pas un intérêt préalable pour la faune de la part du locateur, le prix de location étant donné uniquement sur la valeur marchande de la propriété.

d. Où trouver l'argent?

Bien que plusieurs moyens n'impliquent pas de nouveaux déboursés, le recours à des achats, location ou même des compensations autres que fiscales entraînera de nouveaux besoins en métal jaune. Mais où le trouver en période de restrictions budgétaires?

Les temps sont on ne peut plus favorables pour l'acceptation du concept de l' "utilisateur-payeur" et ceci particulièrement en matière de protection d'habitats. Puisque la faune ne vote pas ni ne paye d'impôt, il faut donc chercher des revenus du côté des utilisateurs de la faune. Jusqu'à présent la plupart des programmes étrangers ont axé leurs actions sur les chasseurs et les pêcheurs. C'est compréhensible mais insuffisant. En effet, s'il est facile d'admettre que la protection des zones humides revient en bonne part aux chasseurs, trappeurs et pêcheurs, il serait injuste que la protection de l'habitat du pluvier siffleur et de la sterne caspienne incombe uniquement aux pêcheurs ou aux chasseurs de sauvagine.

Bien que nous n'ayons pas effectué de recherche approfondie pour estimer précisément les sommes requises (ce qui devrait constituer une des facettes du deuxième volet du mandat du G.T.P.H.), une somme annuelle de 2 M$ nous semble un ordre de grandeur raisonnable. Suivant les proportions mentionnées dans le chapître de la valeur économique de l'utilisation de la faune, environ les deux tiers de cette somme devraient venir des préleveurs de faune alors que le reste devrait être obtenu des observateurs.

La formule de perception reste à déterminer bien que dans l'esprit des auteurs, il y ait un net avantage à utiliser dans le cas des chasseurs et pêcheurs, une prime ajoutée au permis. Cette approche nous apparaît préférable à une augmentation du prix du permis pour deux raisons: d'une part, la prime indique véritablement la destinée de l'argent payé par le préleveur de faune ce qui constitue un élément rassurant; d'autre part, le fait de préciser que la prime n'est pas utilisée pour grossir les goussets de l'Etat mais pour assurer des lieux de production et de rassemblements de faune dans l'avenir dispose le chasseur et le pêcheur à s'exécuter de bonne grâce. Si l'on considère que le montant ainsi prélevé ne constituerait qu'environ 0,3% des sommes engagées dans les activités de prélèvement, il n'y aurait pas là de quoi fouetter un chat.

Dans le cas des observateurs de faune, puisqu'il s'agit de la majeure partie de la population québécoise, il nous semble plus simple que l'Etat fournisse directement le tiers restant plutôt que de se lancer dans des programmes plus tortueux qu'efficaces. Il s'agit bien sûr d'une somme rondelette correspondant à 0,36% du budget actuel du MLCP mais seuls les responsables du Ministère peuvent définir où ils iraient puiser l'argent.

Toujours pour permettre un travail de longue haleine, à l'abri des contingences conjoncturelles et dont la transparence deviendrait une assurance pour les "investisseurs", les auteurs retiennent l'idée d'un fonds spécial. Ce dernier serait alimenté d'abord par les utilisateurs de la faune mais pourraît aussi l'être par toute personne physique ou morale désireuse d'assurer la protection d'habitats particuliers.

L'argent du fonds ne devant être dépensé spécifiquement que pour l'achat ou la location de terrains fauniquement riches et l'octroi de compensations autres que fiscales, des organismes pourraient être tentés de s'associer aux efforts du MLCP. Nous avons déjà établi que le Ministère ne peut se payer le luxe de porter à lui seul l'étendard de la sauvegarde des habitats. Le fonds spécial peut à cet égard favoriser le regroupement des forces vives existant à tous les niveaux.

Bien que ce fonds puisse être géré uniquement par des fonctionnaires, il apparaît souhaitable que si l'on désire que des individus ou des organismes y contribuent de façon appréciable que le fonds soit géré de façon mixte, i.e. par des représentants à la fois de l'Etat et du public.

e. Conclusion

A la lumière de cette comparaison, il ressort clairement que la protection des habitats ne peut se faire par le recours à un seul moyen sans risquer un débalancement majeur. Une mesure législative nous apparaît absolument nécessaire mais le succès de toute l'entreprise réside dans un judicieux dosage des éléments à notre disposition, la préparation sérieuse des programmes à mettre de l'avant et dans une solide mise en marché.

RECOMMANDATIONS

Le gouvernement a donné au Ministre du MLCP le mandat de veiller à la conservation de la faune. Compte tenu que la perte d'habitats essentiels est actuellement la plus grande menace à la conservation de cette ressource et considérant l'importance économique de son utilisation, il est urgent et nécessaire que le gouvernement s'engage résolument dans la protection des habitats fauniques.

Pour ce faire, le G.T.P.H. propose des actions à deux niveaux, soit celui du gouvernement et celui du MLCP.

A. Actions gouvernementales

a. Reconnaissance de l'importance des habitats de la faune

En tant que gardien de cette ressource nationale que constitue la faune, l'Etat doit reconnaître que cette richesse collective mérite d'être conservée au même titre que toutes les autres ressources et que cette conservation passe par la conservation des habitats, condition sine qua non à la perpétuation des populations animales et au maintien de niveaux convenables. L'Etat doit reconnaître que la conservation de cette richesse est le fruit d'une action commune où tous doivent être impliqués et non une prérogative sectorielle d'un seul ministère.

Sans une telle acceptation, il apparaît bien difficile de procéder aux changements qui s'imposent.

b. Adoption d'une politique de conservation des habitats

Loin d'être une démarche pour uniquement noircir du papier ou retarder une échéance, l'adoption d'une politique nationale est en fait une proclamation gouvernementale des objectifs et des moyens mis de l'avant pour assurer la conservation des habitats fauniques.

Cette politique devrait contenir des éléments relatifs à la protection et à la mise en valeur des habitats. En ce qui a trait à la protection, il nous apparaît nécessaire de souligner qu'elle devrait être basée avant tout sur les habitats essentiels comme le souligne le présent document.

c. Précision des responsabilités

Même si la conservation doit être une action commune, il est nécessaire de départager clairement les responsabilités entre les divers participants éventuels. S'il est nécessaire de déterminer ce qui doit être fait aux niveaux municipal, supramunicipal et national, il est tout autant nécessaire de définir comment les responsabilités doivent être partagées entre les différents ministères.

Puisque le MLCP possède déjà la responsabilité de la conservation de la faune, le G.T.P.H. considère que ce même ministère devrait avoir une position privilégiée en matière de protection d'habitats. Cette position devrait être établie par une nouvelle définition des pouvoirs du Ministre élargissant ainsi le mandat qui lui est confié en vertu de la Loi constitutive du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche.

Un tel éclaircissement devrait permettre à notre avis d'éviter les dédoublements et avouons-le d'éventuelles guerres de clochers.

B. Actions ministérielles

Tout en stimulant la prise de position gouvernementale, le MLCP doit également poser des gestes dès maintenant pour amorcer véritablement le processus permettant de déboucher sur des réalisations concrètes.

a. Présentation des mesures légales

Il apparaît futile dans l'esprit du G.T.P.H. d'espérer arriver à la protection des habitats sans passer par des mesures légales. Ces mesures qui devraient prendre la forme d'une loi spéciale ou d'un chapître distinct de la Loi sur conservation de la faune devraient comporter des dispositions relatives à:

i) Une protection générale

Pour chaque type d'habitats essentiels, il faudra fixer des normes relatives à leur maintien et auxquelles toute personne devra être soumise.

ii) Une protection particulière

Pour assurer une protection à moyen ou à long terme de sites particuliers, le Ministre doit avoir la possibilité de procéder à une entente contractuelle, un achat, une location, une expropriation ou une réserve de terre.

Pour assurer une protection temporaire des lieux où une altération majeure et quasi irréversible est à craindre, le Ministre doit avoir le pouvoir de désigner un lieu de première importance pour la faune et d'y permettre ou prohiber momentanément toute activité.

iii) Des mesures compensatoires

La loi devra prévoir des plans de compensation à l'endroit de propriétaires privés consentant à protéger les habitats fauniques admissibles. Sans négliger les différentes formules possibles, nous privilégions les réductions d'impôts à cause de la simplicité du processus et des bénéfices avantageux que peuvent en retirer les propriétaires et l'Etat. Les périodes des ententes préconisées devraient être les plus longues possibles.

iv) Un fonds spécial

Pour pourvoir aux dépenses nécessaires à l'acquisition ou à la location de terrains ainsi qu'aux différents types de compensations autres que fiscales, un fonds mixte devrait être créé. Pour en assurer la permanence et l'intégrité, il est primordial que ce fonds soit géré indépendamment et que les seuls motifs pour y puiser des ressources soient clairement identifiés: acquisition, location ou entente à long terme. Il est entendu que ce fonds n'est qu'un complément aux budgets du MLCP dans ce domaine. Les dépenses de restauration et de mise en valeur des habitats fauniques devraient être entièrement assumées à l'unique budget du MLCP.

v) Des sanctions

Pour contrer les inévitables récalcitrants, la loi doit prévoir des sanctions et y assortir l'obligation de reconstituer l'habitat dans son état initial.

b. Accent sur l'adhésion populaire

Le succès de la politique de protection des habitats fauniques est étroitement lié aux différentes perceptions sectorielles ou régionales de la valeur de la faune tant sur le plan économique que social et des bénéfices indirects qui en découlent.

Pour que la nouvelle politique soit comprise et acceptée, il est nécessaire que le Ministère orchestre une campagne d'information sur la valeur de la faune et de l'importance de protéger son habitat. Il est également nécessaire que le Ministère fasse état publiquement de ses intentions et réalisations s'il veut que son exemple entraîne les propriétaires privés dans son sillage.

Il nous faudra mettre de l'avant une consultation populaire, retenir toutes les suggestions pertinentes et accepter déjà l'idée que tout effort de protection d'habitat sera vain si le public n'est pas suffisamment convaincu de sa nécessité.

c. Ajustements internes

Si le Ministère veut être pris au sérieux dans ses déclarations, il doit par ses actions, ses structures et même son image faire ressortir que la conservation des habitats n'est pas pour lui un élément marginal ou une préoccupation passagère. A ce titre, le G.T.P.H. recommande:

i) Une Direction des habitats fauniques

De manière à mettre convenablement de l'avant tous les aspects de la politique du Ministère en terme de protection et de mise en valeur des habitats fauniques, une Direction des habitats devrait être créée au sein de la Direction générale de la faune.

ii) Une conception rajeunie des lieux protégés pour la faune

La réglementation à l'utilisation des sols de terres réservées à des fins avant tout fauniques (réserves fauniques et "sanctuaires") et les activités s'y déroulant doit obligatoirement être revue dans l'optique d'une protection effective des habitats. La planification de ce réseau doit d'ailleurs être conçue dans le but clairement énoncé de la protection de la faune et de ses habitats.

iii) Une orientation de la recherche

Pour être en mesure de répondre rapidement à une foule de questions, il nous faut favoriser les projets de recherche relatifs aux exigences de la faune en matière d'habitat. Les secteurs les plus nébuleux où il faudra mettre un accent particulier concernent les amphibiens et reptiles ainsi que sur la valeur et l'étendue de la zone sèche en milieu riverain.

iv) Une collaboration accrue

Afin de maximiser les retombées, le Ministère devrait s'associer davantage avec les divers organismes privés

et publics intéressés à la protection des habitats de la faune et de conclure des ententes bi ou multipartites chaque fois que cela est possible ou souhaitable.

v) Information élargie

Il est important qu'une part plus importante de l'information ministérielle ait trait à l'habitat de la faune.

Il faudrait également faciliter la diffusion de l'information relative aux habitats qu'il désire protéger et inclu-se dans les plans de gestion de ZAC. La valeur de cette information est particulièrement importante pour les différents intervenants dans le milieu ainsi que pour les MRC du fait qu'elle est la base sur laquelle elles auront à préparer leurs schémas d'aménagement.